

AÑO 32
TERCERA ÉPOCA
CARACAS
MAYO-AGOSTO 2015
VERSIÓN DIGITAL
ISSN: 2443-468X
VERSIÓN IMPRESA
ISSN: 1012-2508

Dossier
**Políticas laborales
en América del Sur
siglo XXI**

Consuelo Iranzo
Marcia Leite
Cecilia Senén
(coords.)

CUA DER NOS DEL CEN DES



**CEN
DES**

Centro de Estudios del Desarrollo
Universidad Central de Venezuela



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

89

Revista Cuadernos del Cendes. 1983 -

Caracas: UCV, Centro de Estudios del Desarrollo
(CENDES)

Cuatrimstral

ISSN: 1012-2508

Revista Cuadernos del Cendes

Año 32, N° 89

Mayo-agosto 2015

© Cendes, UCV 2015

Hecho el Depósito de Ley

Versión impresa

Depósito Legal: pp198302DF32

ISSN: 1012-2508

Versión digital

Depósito Legal: ppi201502DC4651

ISSN: 2443-468X

Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, UCV

Dirección Avenida Neverí, Edificio Fundavac, Colinas de Bello Monte - Caracas

Teléfonos (58-212) 753.10.90 / 30.89 / 34.75 / 38.62 / 31.98

Fax (58-212) 751.26.91

Web www.ucv.ve/cendes

Coordinación editorial Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes, UCV

Carátula Christian Oporto

Corrección de textos Haydée Faverola

Diagramación Margarita Páez-Pumar

Impresión digital L+N XXI Diseños C.A.

Esta Revista se publica bajo el auspicio del
Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico
UCV

Aumenta la visibilidad de tus investigaciones
Ingresa a **saber.ucv.ve**



La edición digital de este número fue posible gracias al aporte del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –Clacso–.

La Revista Cuadernos del Cendes está incluida en la colección SciELO Venezuela: www.scielo.org.ve

CUADERNOS DEL CENDES

Director Fundador
José Agustín Silva Michelena (†)

Comité Editor

Consuelo Iranzo / Directora
Carlos Aponte
Luisa Bethencourt
Rosa Lucía Celi

Coordinadoras del Dossier

Consuelo Iranzo
Marcia Leite
Cecilia Senén

Comité Asesor

Juan Carlos Tedesco

Instituto Internacional de Planificación
de la Educación (IIPE), Argentina

Oscar Moreno

Universidad de Buenos Aires (UBA),
Argentina

Enrique Arceo

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales (Flacso),
Argentina

Amelia Cohn

Universidad de São Paulo, Brasil

Inmaculada Caravaca

Facultad de Geografía e Historia,
Universidad de Sevilla, España

Cathy A. Rakowski

Universidad de Ohio, Estados Unidos

David Barkin

Universidad Autónoma Metropolitana,
Xochimilco, México

Asdrúbal Baptista

Centro de Políticas Públicas,
Instituto de Estudios Superiores
de Administración (IESA), Venezuela

Gioconda Espina

Facultad de Ciencias Económicas
y Sociales, Universidad Central
de Venezuela (UCV), Venezuela

Carmen García Guadilla

Centro de Estudios del Desarrollo,
Cendes-UCV, Venezuela

Juan Carlos Rey

Unidad de Ciencias Políticas,
Instituto de Estudios Avanzados (IDEA),
Venezuela

Hebe C. Vessuri

Departamento de la Ciencia,
Instituto de Investigaciones Científicas
y Tecnológicas (IVIC), Venezuela

Contenido

Dossier

Políticas laborales en América del Sur siglo XXI Labor Policies in South America XXI Century

VII

A modo de Introducción By way of introduction

1

Argentina: las implicaciones de las políticas
públicas y la regulación laboral sobre el trabajo
2008-2013

María Estela Lanari

Argentina: The implications of public policy and labor
regulations on employment 2008-2013

17

Bolivia: las paradojas de la política de regulación
laboral del gobierno del MAS

Tania Aillón Gómez, Luis F. Castro López,
Mauricio Piejko Patiño

Bolivia: The paradox of the labor regulation policies
of the MAS government

47

Brasil: os movimentos contraditórios da regulação
do trabalho dos anos 2000

José Dari Krein, Magda de Barros Biavaschi

Brasil: The contradictory movements of labor regulation
in 21st century

83

Chile: fortalecer las relaciones colectivas de trabajo
Helia Henríquez Riquelme, Antonio Aravena Carrasco

Chile: Strengthening of the collective labor relations

103

Colombia: el sesgo antilaboral del modelo de
desarrollo y las políticas de formalización

Javier Pineda Duque

Colombia: The anti-labor bias of the development model
and the formalization policies

141

Perú: de la Ley General del Trabajo al Régimen
Laboral «Pulpín»

Apuntes para una aproximación al proceso laboral
(2000-2014)

Enrique Fernández-Maldonado Mujica

Perú: From the general labor law to the «Pulpín»
labor regime

Notes for an approximation to the labor process
(2000-2014)

173

Uruguay: políticas públicas y regulación laboral
Francisco Pucci, Mariela Quiñones

Uruguay: Public policies and labor regulation

195

Venezuela: políticas públicas y relaciones de trabajo
Héctor Lucena

Venezuela: Public policies and labor relations

Entrevista Interview

237

Fernando Urrea
Del sesgo tecnológico a la paleta de colores
Por Carlos Mejía

Fernando Urrea
From the technological approach to the colors palette

Reseñas Reviews

247

Proyecto de investigación
Las reconfiguraciones del trabajo y las múltiples
caras de la precariedad laboral
Un análisis comparativo entre Argentina y Brasil
Andrea Del Bono, Marcia de Paula Leite

Research project
The reconfiguration of labor and the many facets of labor
precariousness
A comparative analysis among Argentina and Brazil

251

Evento
12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo
El trabajo en su laberinto
Viejos y nuevos desafíos
Damián Kennedy, María Noel Bulloni

Event
12° National Congress of Labor Studies
Labor in its maze
Old and new challenges

257

Reseña bibliográfica
Trabajos y familias en el neoliberalismo
Hombres y mujeres en faenas de la uva,
el salmón y el cobre
de Ximena Valdés, Loreto Rebolledo,
Jorge Pavez, Gerardo Hernández
Por Dasten Julián V.

Bibliographical review
Jobs and families on neo-liberalism
Men and women on grape harvest, salmon and copper jobs

Información editorial Editorial information

261

Autores

Authors

265

Normas para autores

Standards for authors

BLANCA S/F
vi

A modo de introducción Políticas laborales en América del Sur en el siglo XXI

MARCIA DE PAULA LEITE*

CONSUELO IRANZO

CECILIA SENÉN GONZÁLEZ

pp. VII-XIX

El dossier que presentamos a continuación es resultado de un seminario realizado en Montevideo en el mes de abril de 2014: «Implicaciones de las políticas públicas y la regulación laboral sobre el trabajo en América Latina (2008-2013)», el cual tuvo lugar en la Universidad de la República. Este evento estuvo promovido por el Grupo de Trabajo N° 44 de Clacso: *Trabajo: heterogeneidades sociopolíticas, actores sociales y modelos productivos*, coordinado por Consuelo Iranzo y Cecilia Senén (quienes editamos este dossier junto con Marcia Leite, responsable de las conclusiones en el evento), y contó para su organización con la participación del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la mencionada universidad.

En dicho seminario participaron ponentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México¹, Perú, Uruguay y Venezuela con el objetivo de analizar las políticas laborales puestas en prácticas en cada uno de esos países, y en este dossier nos concentramos en los casos de América del Sur. A continuación hacemos una presentación de las principales discusiones realizadas en el seminario, así como de algunas conclusiones a las que allí se llegaron.

Inicialmente el seminario fue pensado para examinar el período entre 2008 y 2013, pero rápidamente nos dimos cuenta de que era indispensable comenzar el balance desde principios de siglo, cuando se produjo para la mayoría de los países estudiados una ruptura con el modelo político previo. El descontento generado por las políticas de corte neoliberal (de diferentes intensidades) en los noventa está en la base de los cambios que tuvieron lugar en un momento en que la situación del mercado de trabajo era relativamente homogénea

* M. de P. Leite: Doctora en Sociología, profesora de la Universidad de Campinas. Presidenta de Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (Alast) entre 2010 y 2013.

Correo-e: mpleite48@gmail.com

C. Iranzo: Doctora en Sociología del Trabajo, profesora del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Directora de la Revista Cuadernos del Cendes.

Correo-e: consuelo.iranzo@gmail.com

C. Senén González: Investigadora del Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani-Argentina. Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, UBA.

Correo-e: csenen@fibertel.com.ar

¹ La ponencia presentada por Enrique de la Garza sobre la diversidad de corporativismos aparecerá publicada en la *Revista Cuadernos del Cendes* N° 90.

para todos los países de la región: alta precarización y flexibilización, alta informalidad, bajos niveles salariales, fragmentación y debilitamiento del movimiento sindical y de la negociación colectiva.

En la primera década del siglo XXI, el panorama económico a nivel mundial se caracterizó por el aumento en la demanda de *commodities*, propiciándose con ello un crecimiento generalizado en los países dependientes de esos mercados. Este es el marco en el que se van a producir cambios substanciales en el mundo del trabajo, promovidos por diferentes motivos y expectativas: por la presión del movimiento de los trabajadores, por el interés de cooptarlo o, como en el caso del Perú, por los requisitos impuestos para ser parte del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. De allí que nos vayamos a encontrar con ciertas homogeneidades pero también con mucha heterogeneidad. Y por eso, como podrá apreciarse, no todos los balances colocan el acento en el mismo lugar. Por ejemplo, unos enfatizan en la situación del mercado de trabajo, mientras que otros lo hacen en el sistema de relaciones laborales. Ello no es casual: cada autor quiso darle relevancia a los aspectos que consideraba más significativos, porque representaban bien fuese los principales logros o bien los principales vacíos.

Los balances nos permiten encontrar tres grupos de países en la región: de una parte, un grupo formado por Argentina, Brasil y Uruguay, que son países donde se intentó, de una manera u otra, adoptar una política opuesta al neoliberalismo y volcada a la mejoría de la distribución de renta; de otra parte, el grupo de los países que no se alejaron de las políticas neoliberales, como Perú y Colombia; y, finalmente, Chile, Bolivia y Venezuela que por sus especificidades no llegan a formar un grupo, sino que presentan características bastante particulares y distintivas.

Empezando por el primer grupo, lo que los distingue es el hecho de que buscaron aprovechar la ventana de oportunidades creada por el mercado internacional, adoptando un modelo de desarrollo basado en la mejoría de la situación de vida y de trabajo de los sectores menos favorecidos de la población. Para esto, los tres países adoptaron políticas de recuperación del valor del salario mínimo, de formalización del trabajo y de redistribución de renta para los sectores más pobres, como la beca familia en Brasil o la asignación universal por hijo en Argentina. Se nota también un relativo fortalecimiento de los sindicatos y de la negociación colectiva, aunque con fuertes variaciones entre los caminos seguidos, así como también son diferentes las políticas laborales en lo que se refiere a la lucha contra la flexibilización del trabajo.

El *caso argentino* constituye, de acuerdo al cuadro que nos muestra María Estela Lanari, una de las experiencias más logradas en materia de empleo, tanto por la disminución del desempleo y del trabajo no registrado, como por las mejoras alcanzadas en su calidad y en su rol de mecanismo de cohesión social. La autora plantea que, a partir de 2003, comienza

un proceso de recuperación de la centralidad del trabajo gracias a la puesta en práctica de un conjunto de políticas en cuya médula estuvo la colocación del empleo como «un claro objetivo de política económica». Con ello se habría marcado una neta discrepancia con el tipo de orientación propia a las políticas de corte neoliberal. Aparte de las políticas de carácter macroeconómico, Lanari cita otras igualmente centrales dentro del proyecto global que harían posible los posteriores logros: «el apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y el aumento del *salario mínimo vital y móvil* (...) la reforma del sistema provisional (...) el aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y del salario indirecto» u otras más circunstanciales como los subsidios a los trabajadores en empresas en crisis o asistencialistas, como la asignación universal por hijo. A ello se sumó en el plano normativo la derogación de ciertas leyes y la promulgación de otras como la de ordenamiento del Régimen Laboral o la de *procedimiento preventivo* para evitar despidos colectivos, con lo que habrían de favorecer «el tránsito del régimen de precarización a un régimen de protección». Un factor considerado de gran relevancia para que tales iniciativas tuvieran éxito ha sido el papel que han jugado las instituciones del trabajo, bien coordinadas entre sí, para promover la mejora del empleo y fiscalizar el cumplimiento de las nuevas normativas. En el campo de las relaciones laborales, la autora destaca varios aspectos, mostrando, como indicador de los resultados positivos de las políticas adelantadas y de los cambios que tuvieron lugar, la reducción de la conflictividad laboral y el incremento en la realización de negociaciones, además del fortalecimiento de los sindicatos más débiles gracias al establecimiento de pisos salariales mínimos como fruto del diálogo social.

En el caso de Brasil, José Dari Krein y Magda de Barros Biavaschi nos colocan frente a una perspectiva marcada por los efectos contradictorios de las políticas puestas en práctica que, si bien han contribuido a mejorar la condición del mercado de trabajo, no han podido eliminar las fuentes de precarización laboral. En el período de crecimiento (2004-2008), la política gubernamental permitió alcanzar indicadores positivos en todos los renglones, lo que continuaría incluso después con la crisis, pero, nos dicen los autores: «Apesar da melhora dos indicadores, certas características estruturais do mercado de trabalho não foram superadas: excedente estrutural da força de trabalho, baixos salários, dispersão nos rendimentos, expressiva informalidade, ocupação elevada em atividades de baixa produtividade, por conta própria e em pequenos negócios, alta rotatividade, etc.» La mejoría en los indicadores del mercado de trabajo se expresó en la elevación de la formalización, que favoreció el incremento de contratos con protección y seguridad social, y una mejora en el ingreso de los trabajadores. El alza del salario se produjo tanto para los niveles más bajos de la escala salarial como para aquellos con remuneraciones variables. «Nas negociações salariais, a partir de 2004 foi progressivo o número de categorias profissionais que conquistaram reajuste salarial superior aos índices da inflação». En materia de regulación laboral,

en el artículo se analizan con atención aquellas normas en las que es posible observar su fortalecimiento. Sobre la persistencia de la precarización de las relaciones del trabajo, los autores hacen referencia a la continuidad del proceso de flexibilización, «como é o caso da terceirização, da remuneração variável e da maior maleabilidade na utilização do tempo de trabalho». Las orientaciones legislativas que estarían reforzando la flexibilización se expresan a través de la *Lei de Falências*, la *Reforma da Previdência*. No obstante, indican que ciertas formas precarias como el trabajo temporal y los contratos por tiempo determinado no han progresado durante el siglo XXI, frente a lo que avanza como hipótesis la facilidad con la que cuentan los empresarios para contratar y despedir. Esta situación se habría venido enmendando después del segundo gobierno de Lula y sobre todo en el gobierno de Dilma, pues han ido perdiendo fuerza las medidas flexibilizadoras con la ampliación de los aspectos laborales bajo el manto de la protección, aunque continúen movimientos contradictorios: «melhoria de indicadores *pari passu* à permanência da flexibilização do trabalho». Un papel muy importante en estos procesos ha sido el de la Justicia del Trabajo y del Ministerio Público del Trabajo (una entidad jurídica dedicada a vigilar y hacer cumplir la ley laboral), asunto que los autores se preocupan por resaltar. Las instituciones laborales han jugado un rol de contención y resistencia frente a las prácticas flexibilizadoras, imponiendo controles y restricciones, habiendo obtenido importantes resultados como por ejemplo la disminución de las falsas cooperativas, así como otras formas de fraude laboral.

Por último, en lo que respecta al primer grupo, tenemos el caso Uruguay presentado por Francisco Pucci y Mariela Quiñones quienes describen el cambio de las políticas públicas y de la regulación laboral de Uruguay impulsados por los dos gobiernos de izquierda ejercidos por el Frente Amplio durante la última década, así como sus impactos en la mejora salarial y en el fortalecimiento de los sindicatos.

Los autores sostienen que estos cambios inauguraron un nuevo sistema de relaciones laborales de clara oposición al modelo neoliberal que primó en anteriores administraciones en la década de los noventa. La implementación del nuevo modelo tuvo como eje dos acciones: la decisión política de volver a convocar a los Consejos de Salarios, que implicó la reactivación de un mecanismo de negociación tripartito de larga data en Uruguay (ya que había sido instalado por primera vez en 1943) y la promulgación de un abanico de leyes ligadas a los derechos de los trabajadores; leyes cuya mayoría recogen viejas aspiraciones del movimiento sindical. En relación al primer eje, el gobierno implementó medidas adicionales como la convocatoria a negociar salarios a sectores que nunca antes habían participado; por ejemplo: a) la convocatoria al Consejo Tripartito para el Sector Rural, b) la convocatoria a negociar colectivamente para el sector público, c) la creación de una Comisión Tripartita en el ámbito de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En cuanto al segundo eje, se aprobaron numerosas disposiciones jurídicas para reglamentar

disímiles aspectos de las relaciones laborales, entre las que destacan la Ley de protección y promoción de la libertad sindical, la que reglamenta la negociación colectiva, la de protección de los trabajadores ante los procesos de descentralización, y la derogación de un decreto que permitía la desocupación de los lugares de trabajo mediante el uso de la fuerza pública. Esta intensa promulgación de normas que reglamentan el derecho de trabajo colectivo buscó reparar la ausencia de reglamentación que caracterizó durante años a las relaciones laborales en Uruguay, lo que contrasta con una profusa presencia de normas en el derecho de trabajo individual. El balance de estas reformas es positivo en términos de sus logros a nivel salarial, negociación colectiva y afiliación sindical, todo lo cual ha contribuido a una disminución de los niveles de pobreza e indigencia de la población trabajadora y no trabajadora. Sin embargo, los mismos autores señalan la necesidad de crear mecanismos de mayor confianza entre trabajadores y empresarios, quienes han resistido a algunas de estas reformas. Así mismo advierten sobre las dificultades para construir un sistema de relaciones laborales autónomo, que se independice de la dinámica de los partidos políticos y de la rotación de los gobiernos. El desarrollo de mayores relaciones de confianza entre las partes, de reglas de juego claras y de culturas de negociación compartidas plantean tareas que tienen todavía un largo camino por delante.

En cuanto al segundo grupo, formado por Colombia y Perú, lo que lo distingue del anterior es el hecho de que no hubo rupturas al interior del modelo de desarrollo en los inicios de los 2000, sino que ellos siguieron con la aplicación de las políticas neoliberales. Aunque también se produjeron algunas mejoras en el mercado de trabajo por la situación favorable del mercado internacional y por el aumento de los precios de las *commodities*, las implicaciones del modelo económico sobre el trabajo y las condiciones sociales fueron mucho menos importantes que las observadas en los países del grupo anterior.

El estudio sobre *Colombia*, por ejemplo, a cargo de Javier Pineda Duque, plantea como tesis principal que es el sesgo antilaboral del modelo de desarrollo lo que hace de este país el de mayor informalidad y con más baja tasa de sindicalización en América de Sur. Pese a los intentos en el período posterior a la crisis de 2008 por mejorar las políticas laborales, especialmente las de formalización laboral, dicho modelo ha profundizado sus sesgos antilaborales, impidiendo apreciar cambios positivos significativos. Para exponer su tesis, el autor se centra en una exhaustiva explicación de índole económica y social, basada en una interesante información cuantitativa, en la cual compara el desempeño de Colombia con otros países de la región. En primer lugar, debido a las características de la industria manufacturera y del sector agropecuario, los mayores generadores de empleo y articuladores del desarrollo económico, perdieron participación en el PIB de manera notoria en las tres últimas décadas. El contexto se caracteriza por una escasa integración industrial, una contracción del mercado interno, un escaso desarrollo en la producción de bienes de

capital y una concentración en actividades intensivas en recursos naturales, como principal mecanismo de articulación al comercio mundial. El sector agropecuario carece de una reforma agraria, de una tributación que estimule la productividad de la gran extensión y padece de sucesivas desposesiones de campesinos por los distintos procesos de violencia, quienes se desplazan a la ciudad. El estancamiento estructural de la industria no brindó las oportunidades de empleo y la migración de las poblaciones, expulsadas del campo por el carácter anticampesino del desarrollo, generó un ejército de reserva que nutrió y amplió el sector informal. El rezago y las características de estos dos sectores constituyen los pilares del sesgo antilaboral del crecimiento colombiano. Para el autor, en Colombia dicho sesgo no se gesta sólo desde el modelo de crecimiento económico, sino también desde las consecutivas reformas y del ordenamiento institucional y normativo. Da como ejemplo las políticas de estímulo a la inversión privada, especialmente externa y dirigida a sectores primarios poco intensivos en trabajo, por medio de exenciones tributarias de carácter general y en especial para la adquisición de activos de capital importado. Por último, para Pineda una salida está en el diálogo social, pero sostiene que «el cambio de trayectoria del modelo de desarrollo antilaboral no resulta fácil, no solo porque este se encuentra asentado en el estancamiento industrial, el sesgo anticampesino y la institucionalidad laboral creada, sino también porque se fundamenta en una trayectoria histórica que no reconoce a los trabajadores como interlocutores válidos para determinar el rumbo de la sociedad y la economía».

El estudio del caso *peruano*, a manos de Enrique Fernández-Maldonado Mujica, comienza destacando la deuda del Estado con sus trabajadores, pues este todavía no ha modificado sustancialmente las normas que impusiera el gobierno de Fujimori y ello a pesar de que, en el Acuerdo Nacional en el marco de la transición, se contemplaba «la implementación de una reforma laboral que, al mismo tiempo que ordenara y diera coherencia al complejo entramado legal peruano (actualmente existen cuarenta regímenes laborales especiales), restituyera el equilibrio de poder en las relaciones laborales, perdido con las reformas que desmontaron elementos claves del derecho laboral individual y colectivo», y dentro de ello, con carácter prioritario, las normas para garantizar la libertad sindical. Dentro de lo que se llamó el «milagro económico peruano», se lograron mejorar los indicadores del mercado de trabajo al reducir el desempleo e incrementar el número de trabajadores con seguridad y protección social, pero ello se restringió a las áreas urbanas y tuvo un carácter limitado. En política laboral, lo que se hizo básicamente fue, por una parte, implementar programas sociales en una perspectiva más bien asistencialista, atendiendo los sectores más vulnerables o con mayores tasas de empleo informal, y por la otra, aprobar regímenes especiales que no respetan las normas laborales y que por tanto, en aras de la inversión privada, desvalorizan y precarizan el empleo. Ha habido también otras iniciativas más positivas como son la atención a las áreas de seguridad laboral, fiscalización y arbitraje en la solución de conflictos laborales,

pero el autor considera que todas ellas se ven relativizadas ante los intentos de flexibilizar y desregular las relaciones laborales. Para Fernández-Maldonado, las razones que explican la situación actual del mercado de trabajo peruano han sido: la promoción de un modelo de crecimiento basado en sectores productivos poco empleadores de mano de obra; la incapacidad del movimiento sindical para colocar la agenda laboral dentro de las prioridades estatales; la debilidad de las instituciones laborales y la ausencia de tradición en materia de diálogo social entre sindicatos y gobierno. En cambio, entre representantes empresariales y sindicales, dicho diálogo sí ha existido, al punto de elaborar de forma consensuada un proyecto de ley del trabajo, pero la falta de voluntad política, la oposición de los sectores más conservadores y las deficiencias de las instituciones del trabajo junto con la escasa capacidad de presión de las mismas organizaciones sindicales, habrían impedido que dicha ley fuese aprobada. A pesar de este panorama, el autor termina su análisis esperanzado por las acciones recientes del movimiento estudiantil, el cual logró frenar el intento del gobierno de aprobar una ley que flexibilizaba aún más el empleo juvenil.

En cuanto al tercer grupo, cada uno tiene características singulares. El estudio sobre Chile llevado a cabo por Helia Henríquez Riquelme y Antonio Aravena Carrasco, se centra en lo que juzgan como la gran deuda de la democracia chilena con los trabajadores y la principal traba para la constitución de un fuerte sistema de relaciones laborales: las limitaciones para la acción sindical y la negociación colectiva heredadas de la dictadura. La eliminación de tales limitaciones se considera indispensable para superar las desigualdades en el trabajo. Hasta 2013, los diferentes gobiernos post dictadura introdujeron algunos cambios en lo relativo a los derechos individuales y se ha avanzado en su protección, pero los derechos colectivos no comenzaron a ser parte del debate sino en los últimos tiempos, cuando se pasó a cuestionar el Plan Laboral de 1979 que legitimó un uso flexible de la mano de obra para favorecer la competitividad empresarial, y que dio pie a fuertes restricciones a la libertad sindical. Han sido las movilizaciones las que han logrado poner en cuestión los basamentos del sistema de relaciones laborales, tal como ocurrió con el uso de la subcontratación y su papel en la profundización de la segmentación del mercado de trabajo, gracias a los mismos trabajadores afectados. Nuevamente en 2014 las movilizaciones sindicales se hicieron sentir en ocasión de las negociaciones colectivas y en los últimos años ha ido aumentando el número de empresas que negocia colectivamente. Pero el mayor problema que ven los dirigentes en la actualidad en el mercado de trabajo es «el carácter estructuralmente flexible de la organización productiva actual, que incluye recambios, despidos, recontrataciones, trabajos a plazo, reorganización de faenas, y también, división y recomposición de las empresas mismas». En lo que respecta a la acción sindical, el más grave problema para los autores estaría en el hecho de que la titularidad de la negociación colectiva pueda estar en manos

de «grupos negociadores» y peor aún, que se admite el reemplazo de los trabajadores en huelga e incluso su despido. A finales de 2014 se introdujo un proyecto de ley para cambiar el Código del Trabajo, cuyos aspectos más importantes son recogidos en el artículo, pero que, a pesar de pecar de importantes lagunas y de no cambiar de forma estructural el sistema de relaciones de trabajo actual, ha sido recibido con mucho disgusto por parte de un empresario acostumbrado a contar con un enorme poder en las relaciones de trabajo. Esa reforma se encuentra actualmente en discusión y, a pesar de sus deficiencias, contiene medidas que podrían contribuir «a reponer un equilibrio mínimo entre las partes y reforzarían el valor y el papel de la organización sindical» pero sus consecuencias sobre el tipo de sindicalismo que predominará en el futuro son todavía una incógnita.

El estudio del caso boliviano, realizado por Tania Aillón Gómez, Luis F. Castro López y Mauricio Piejko Patiño, se enfoca en tratar de explicar por qué las buenas intenciones y los pasos positivos dados por el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS) en materia laboral, considerada por lo demás como prioritaria, terminan produciendo efectos contrarios a lo esperado. En primer lugar se exponen las líneas que se han seguido con «el objetivo de mejorar la inserción de la población en un puesto de trabajo e incrementar las remuneraciones recibidas en empleos ya existentes». La inserción laboral, como foco de la política de redistribución de los recursos provenientes de los sectores primarios en manos del Estado, se fomentó principalmente a través del desarrollo de diferentes programas de creación de empleo, de la promoción y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PyME) y de las cooperativas de trabajo asociado mediante una política crediticia en el sector privado, y del aumento del empleo público gracias a la construcción de obras de infraestructura. Y en cuanto a la mejora del salario, se canalizó por medio de un reajuste anual del salario mínimo, lo que a su vez ha favorecido su elevación en toda la escala salarial. A ello hay que añadir el fortalecimiento de los derechos colectivos y la regulación de la subcontratación para garantizar los derechos de los trabajadores. Ahora bien, de acuerdo a los argumentos y datos proporcionados por los autores del artículo, estas políticas, si bien condujeron a un aumento del empleo, no se tradujeron en una mejora de su calidad; por el contrario, en un efecto paradójico, se habrían convertido en un acicate a su precarización. La razón para que se haya producido tal efecto deviene de las mismas fuentes de incremento de los puestos de trabajo. De hecho, las PyME, si bien han contribuido de manera sensible a la creación de empleo, este suele ser de carácter inestable, propio de empresas subcontratadas que requieren mano de obra temporal, con bajos salarios y con deficientes condiciones de trabajo y, como no tienen sindicatos, los trabajadores están indefensos ante esa situación; en el caso de las cooperativas, los problemas son aún mayores, pues no están ni siquiera regidas por las leyes laborales. Por otra parte, el empleo público creado padece también de condiciones

de inestabilidad, como suele ocurrir en el sector de la construcción. De allí que los autores afirmen que crece el empleo «sobre la base del régimen heredado del neoliberalismo». A ello se añade que el Estado se ha mostrado incapaz de hacer cumplir la normativa laboral, quedando encerrado en la contradicción de un modelo de desarrollo cuyo pilar se asienta a su vez sobre la sobreexplotación del trabajo. En lo que respecta al mundo sindical, no ha sabido accionar frente a este cuadro por haber sido cooptado por el partido de gobierno en un intento por frenar la conflictividad laboral; no obstante, la recuperación de los derechos colectivos (gracias al mismo gobierno) mantiene vivo al movimiento sindical.

Finalmente, el diagnóstico del caso venezolano, realizado por Héctor Lucena, inscribe la política social y laboral del gobierno de Hugo Chávez dentro del proyecto de crear nuevas institucionalidades con la finalidad de dismantelar el andamiaje institucional construido en los anteriores 40 años de democracia. Con la idea de propiciar la inclusión social y el empoderamiento popular se comenzaron a desarrollar experiencias de cogestión y de participación en todo el país. La primera década del siglo se caracterizó por una fuerte reducción del desempleo, sobre todo gracias al engrosamiento del sector público, la mejora continua del salario mínimo y la disminución de la pobreza. Las políticas en materia laboral en particular fueron copiosas desde los inicios. Las regulaciones más prometedoras fueron las relativas a las condiciones y medio ambiente de trabajo y a los derechos individuales, normas que respondían a viejas aspiraciones de los trabajadores. Pero, en el ámbito de las relaciones laborales, las políticas han sido restrictivas; el gobierno buscó controlar al movimiento sindical que no le era afecto a través de múltiples mecanismos. No obstante, desde los comienzos de la crisis en 2009 fueron los mismos sindicatos oficialistas los que se lanzaron a la calle para exigir el cumplimiento de las convenciones colectivas, lo que condujo al gobierno a la criminalización y judicialización de la protesta para frenar las manifestaciones de descontento. Otro mecanismo que ha perjudicado a los sindicatos ha sido la creación de una serie de organismos alternativos de base que compiten con sus funciones. Pero lo más grave ha sido que la nueva ley del trabajo promulgada en 2012 estableció regulaciones que coartan el ejercicio de la libertad sindical y el derecho a huelga. Frente a esta situación, el sindicalismo no oficialista, por su parte, está muy fragmentado y los esfuerzos por propiciar una unidad sindical no han acabado de cuajar. En opinión del autor, aparte de los problemas en cuanto a los derechos colectivos, «la construcción de auténticas leyes e instituciones para los trabajadores tiene dos campos esperando ser atendidos, uno el de la seguridad social y el otro el del empleo».²

² A los interesados en seguir profundizando en las políticas laborales del gobierno de Hugo Chávez le recomendamos leer: Consuelo Iranzo, «Chávez y la política laboral en Venezuela 1999-2010» en De la Garza (coord.): «Trabajo y sindicatos durante los gobiernos de izquierda en América Latina», Revista *Trabajo*, año 5, n° 8, julio-diciembre de 2011.

De 2012 en adelante la situación venezolana ha cambiado de manera radical pues, como durante estos 16 años se acrecentó la dependencia del ingreso petrolero, con la caída de los precios del barril el país ha entrado en la crisis más grave de su historia republicana. Ya no se publican estadísticas oficiales, pero las extraoficiales muestran un incremento de la pobreza a niveles similares a los de 1998 y un deterioro progresivo del mercado de trabajo.

Cuando se miran los países en conjunto, habría que señalar algunos aspectos que podrían ser válidos para toda la región, en lo que se refiere a las medidas que deberían haber sido tomadas, dentro de la que destacan: la transformación de las políticas de gobierno en políticas de Estado a fin de garantizar su permanencia más allá de la coyuntura económica y de los cambios de gobierno; la creación de formas de participación de los actores sociales en las decisiones políticas a través de nuevas instituciones que permitieran la participación democrática de los sectores populares y su sostenimiento en el tiempo; la búsqueda de mecanismos que garantizaran que nuestros países pudieran dar un salto económico, de manera de poder aprovechar esa coyuntura que comienza a perder las condiciones favorables de los últimos años.

Los estudios presentados sobre las políticas laborales en los diferentes países de la región nos descubren una gran heterogeneidad pero también algunas significativas similitudes. Como se dijo inicialmente, y como pudimos apreciar en los balances revisados, para todos los países de América Latina la primera década del siglo XXI representó un período de crecimiento, lo que se tradujo, fuese cual fuese la orientación político-ideológica de sus gobiernos, en crecimiento del empleo formal, disminución del informal y del desempleo, y mejora de los salarios. De lo tratado, dos criterios parecen claves para establecer las diferencias entre unos casos y otros. Por una parte, *la calidad del trabajo* resultante, lo que pareciera servir para evidenciar las diferencias entre los mercados de trabajo y que no fue un objetivo logrado ni siquiera por todos los gobiernos que tenían eso entre sus propósitos. En el estudio del caso de Bolivia, por ejemplo, los autores resaltan, por el contrario, que el modelo de desarrollo elegido, basado en las pequeñas y medianas empresas, significó un acrecentamiento de la precariedad del trabajo. Respecto a la flexibilización del trabajo algo parecido se señala en los casos de Brasil y Venezuela, sobre todo en este último, con las cooperativas de trabajo y la ampliación de la subcontratación en el sector público, independientemente de las normativas creadas al respecto.

El otro criterio tiene que ver con la forma de comprender el diálogo social, tal como nos lo expone Enrique Fernandez-Maldonado:³

³ «Convergencias y divergencias de la cuestión laboral en América Latina» (Reseña del Seminario que dio origen a este dossier) en Quehacer, Desco, n° 194, abril-julio 2014 (<http://www.desco.org.pe/ediciones>).

El *parte aguas* entre una experiencia y otra radicó en los mecanismos institucionales disponibles para la actualización de la remuneración mínima. Mientras que en algunos países estos aumentos se acordaban tripartitamente y con criterios de equidad social (Chile, Argentina, Uruguay), en otros respondían a decisiones discrecionales de los gobernantes de turno basadas en decisiones *técnicas* ajenas a toda lógica distributiva (Perú, Colombia, por ejemplo).

A lo que se podría añadir en esta materia el caso de Brasil dentro del primer grupo y crear un tercero para Venezuela, donde tales aumentos los decreta el gobierno inconsultamente y como una dádiva hacia la población, representando el caso más grave en materia de ausencia de diálogo social.

En lo relativo específicamente a la formalización del trabajo se observa su incremento, pero ella no está garantizada en el tiempo, pues puede responder a situaciones coyunturales: en todos los casos se aprecia que permanece una gran dificultad para disminuir de manera significativa el porcentaje de trabajadores en el sector informal o el número de asalariados sin acceso a los derechos laborales. Así mismo, la flexibilización y la precarización siguen siendo realidades presentes en todos los mercados de trabajo, aunque sin duda en los casos de Colombia y Perú son juzgados como mucho más graves que en el resto de los países analizados.

Otro rasgo importante en los casos donde se produjo un cambio político ideológico fueron sus reformas laborales. Mientras que en los estudios de Perú y Colombia una de las cosas que resienten sus autores es la permanencia de la regulación creada durante los gobiernos neo-liberales y en particular en materia de derechos colectivos, en los otros casos si se han producido reformas, pero de distinto carácter. Por un lado, los autores del caso chileno consideran también que una deuda que mantiene la democracia con los trabajadores es en materia de derechos colectivos pues se mantiene el cuerpo legal creado durante la dictadura, el cual restringe seriamente la acción sindical y el derecho a huelga. Por otro lado, en Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela se releva la formalización y regulación del trabajo que ha tenido lugar a través de las nuevas reglamentaciones y los avances alcanzados en materia de protección del trabajador y de sus condiciones laborales, pero la regulación de los derechos colectivos ha tenido muy distinto carácter: en el caso venezolano las innovaciones en materia de derechos individuales se ven coartadas por el cercenamiento de los derechos colectivos, con lo que se imposibilita el ejercicio de las acciones que podrían presionar para su cumplimiento. Caso contrario es el de Uruguay que ha fortalecido los derechos colectivos y que junto con Argentina ha reactivado mecanismos institucionales que estaban inactivos (Consejos de Salarios) consolidando un nuevo sistema de relaciones laborales que ha potenciado la capacidad de acción sindical.

Procesos paradójicos son los de Bolivia y Venezuela que a pesar de haber introducido nuevas regulaciones en contra de la subcontratación indiscriminada, no la han desaparecido y en ambos países se constata la falta de fiscalización por parte de las instituciones del trabajo, particularmente en el sector público. Es decir, de poco sirven las normas protectoras si no van acompañadas del fortalecimiento y autonomía de la administración del trabajo pues suele ocurrir que sean los mismos Estados los que las incumplen. Vemos, en cambio, en países como Argentina, Brasil o Uruguay, la trascendencia que ha tenido contar con la existencia de instituciones proactivas y comprometidas con el bienestar de los trabajadores.

En materia de relaciones laborales se puede distinguir con bastante claridad los países preocupados por promover un fortalecimiento de los actores laborales y aquellos interesados, por el contrario, en su debilitamiento. Y más allá de los sindicatos, la relación de los gobiernos con los movimientos populares en general aparece como muy compleja y se manifiesta de diferentes maneras. Por ejemplo, en Uruguay y Chile se ha logrado producir un acercamiento ente ambos actores; en el segundo caso, para contrarrestar las tendencias de los años anteriores. En cambio, los esfuerzos en el caso de Brasil, con la creación de consejos no ha logrado una verdadera mejoría y aquellos suelen ser muy críticos de las políticas gubernamentales. En el caso de Venezuela, por su parte, los organismos creados de arriba hacia abajo, son dependientes del partido de gobierno y muy supeditados a las políticas gubernamentales.

El futuro de las mejoras implementadas en el mercado de trabajo en los países estudiados es todavía incierto y él dependerá de cuán sólidas hayan sido las bases que las sustentan. La mejora en la redistribución del ingreso pareciera ser un rasgo común a la mayoría de los países de América latina pero su sostenibilidad puede ser muy precaria, pues por lo general no estuvo acompañada de políticas públicas que propiciaran un crecimiento productivo, ni un mayor acceso a los servicios y a la infraestructura. Los progresos en el empleo derivaron en su mayor parte de programas *ad hoc*, así como la disminución de la pobreza de políticas asistencialistas. Además, el hecho de haber sido crecimientos derivados de la condición primario exportadora los hace muy vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales en los renglones respectivos. Venezuela es el mejor ejemplo de las consecuencias que ello puede tener: la dependencia de los ingresos petroleros se acrecentó a límites inéditos y ahora con la caída de los precios del barril el país está muy empobrecido. Pero, en general, en ninguno de los casos analizados pareciera haber existido un norte y un proyecto claro en materia de modelo de desarrollo. No ha habido avances determinantes en ese sentido. Se observaron en los diferentes casos algunos ejemplos pero que parecieran estar restringidos a sectores específicos, es decir, ser muy puntuales. No pareciera poderse hablar de que se esté poniendo en práctica un nuevo modelo de desarrollo de carácter sustentable.

Una de las razones pareciera ser que no ha acabado de aceptarse el lugar del empleo en las políticas económicas en un modelo de desarrollo alternativo. Las políticas de empleo deben representar un eslabón entre las políticas sociales y las económicas pero enfocadas en una perspectiva de mediano y largo plazo. Si existe alguna conexión explícita entre el crecimiento y los logros en derechos económicos y sociales, ella se expresa de manera natural en el empleo. Las políticas de empleo no pueden ser simplemente mecanismos de corrección de efectos indeseados sino que debieran ser vistas como una variable fundamental del modelo de desarrollo propuesto y por tanto un asunto de primer orden en el momento de elaborar las políticas económicas y de distribuir los recursos que hagan posible su construcción. Un modelo pensado sobre la base de un desarrollo fundado sobre el empleo productivo difiere entonces de otro en el que la creación de puestos de trabajo es visto meramente como un asunto para atender aquellas poblaciones que no pueden acceder a los espacios de crecimiento.⁴

Una última reflexión a ser hecha es que la situación internacional ha cambiado mucho en los últimos años, especialmente en el último, con una sensible devaluación del precio de las *commodities*. La crisis internacional, abierta en 2008-2009, de la cual los países más industrializados no están logrando salir hasta hoy, ha terminado por alcanzar también a China, que disminuyó sus tasas de crecimiento y, con eso, la importación de nuestros productos. En ese contexto, la economía latinoamericana no solo no disfruta de la cómoda situación económica de los inicios de los años dos mil, sino que está también enfrentando, en los últimos años, un nuevo fortalecimiento de la ideología neoliberal, propugnada por los sectores más ortodoxos y conservadores como salida a la crisis. Ciertamente, esos signos no son augurio de un futuro promisor a corto plazo, como evidencia la crisis política que el gobierno brasileño enfrenta en los días actuales. Y ni tampoco a largo plazo, cuando se toma en cuenta que los países poco evolucionaron en el sentido de cambiar la estructura de su economía, de manera de apoyarla en la innovación tecnológica y en la producción de mercancías de mayor valor agregado. Pero si el destino no nos parece muy esperanzador, no tenemos todavía datos para saber lo que nos reserva el futuro. Este, como siempre dependerá de cómo reaccionen los actores y movimientos sociales a la realidad menos favorable.

⁴ Vivas Leonardo y Consuelo Iranzo (2015). «Notas sobre políticas económicas, políticas de empleo y democracia», en R.Balza Guanipa, coord., *Venezuela 2015. Economía, política y sociedad*, pp. 83-87, Caracas, Fundación Konrad Adenauer-Universidad Católica Andrés Bello.

BLANCA S/F
XX

Argentina: las implicaciones de las políticas públicas y la regulación laboral sobre el trabajo 2008-2013

MARÍA ESTELA LANARI*

pp. 1-16

Resumen

Este escrito pone en contexto la experiencia argentina reciente que evidencia el modo en que la aplicación de políticas anticíclicas logró que la crisis que afectó a los países capitalistas a partir del 2008 no tuviera un efecto devastador en su mercado de trabajo. Además de describir las acciones y opciones del Estado a través de las instituciones laborales, se establece un contrapunto con el período previo a los años en evaluación, para así constatar cómo las decisiones basadas en supuestos guiados por la ortodoxia, precarizaron las relaciones laborales, mientras que el régimen de protección aplicado desde 2003 junto a los equilibrios macroeconómicos permitieron recuperar la centralidad del trabajo en nuestro país.

Palabras clave

Políticas públicas / Regulaciones laborales / Programas de empleo

Abstract

This paper contextualizes the recent Argentine experience that demonstrates the way in which the implementation of anti-cyclical policies made possible that the crisis that affected capitalist countries from 2008 onwards, had no devastating impact on its labor market. In addition to the description of the actions and options of the state through its labor institutions, a counterpoint is shown with the period previous to the one evaluated, in order to establish how the decisions inspired by orthodox theories drove industrial relations into uncertainty, whereas the protection regime implemented since 2003, along with the macroeconomic equilibrium, allowed the recovery of the central importance of jobs in our country.

Key words

Public Policies / Labor Regulations / Employment Programs

* Docente-Investigadora de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, categoría I.
Correo-e: melanari@mdp.edu.ar

En el marco del régimen de acumulación *financiarizado*

Erik Reinert (2009: 27) sostiene que: «Sólo cuando la crisis golpea la hegemonía económica propia de los países, la teoría económica predominante cae en la cuenta que es posible que haya algo equivocado con ella, más que algo equivocado con la gente. Sólo en ese momento hay un punto de inflexión a teorías económicas más relevantes». O sea, se da un pasaje, según el autor, de las teorías abstractas a las teorías basadas en lo empírico, aquellas que ven las cosas como son. Tal afirmación resulta una herramienta útil para sintetizar los cambios en la Argentina de las últimas décadas en el contexto de la mundialización financiera en tanto «producción» de los países capitalistas más avanzados (Chesnais, 2003).

El país, desde una perspectiva histórico-económica, puede periodizarse en ciclos económicos que se diferencian por las particulares interacciones entre las fluctuaciones de la producción y el empleo, y el ajuste de los pagos internacionales (Ferrer, 1995). A partir de 1976 se produjo en Argentina un punto de inflexión que marcó un antes y un después en las principales características de la dinámica económica, poniendo así fin a un periodo de crecimiento relativamente sostenido, coincidente con el régimen de acumulación fordista. El ciclo que se inició entonces tuvo como eje la hegemonía financiera en línea con dicha mundialización.

Desde entonces y hasta fines de los ochenta, en razón del elevado nivel de endeudamiento externo, se originó un profundo deterioro del crecimiento. Sin embargo la situación, tal como era de esperar, no se reflejó en la tasa de desempleo que para entonces rondaba el 6 por ciento, sino que su impacto se hizo sentir en el salario real de los trabajadores que redujo su participación en el ingreso nacional a una magnitud inédita. En solo el transcurrir de ese año, el salario real bajó un 37 por ciento respecto a los valores vigentes en 1974-1975 y la participación de los salarios en la renta nacional descendió entre 1974 y 1984 del 45 al 27 por ciento; cuestión que se tradujo en el estancamiento del consumo de bienes durables y en el aumento de la pobreza (Rapoport, 2000).

El fin de la década de los ochenta se caracterizó por un régimen de alta inflación que a su vez desembocó en 1989 y 1990 en dos severos episodios de hiperinflación. El contexto económico y social apresuró el cambio de gobierno y a partir de 1991 se puso en marcha un programa de estabilización que en principio facilitó a la economía nacional su articulación con el nuevo marco financiero externo (Damill y Frenkel, 2006). A partir de entonces, la reestructuración económica se fundó en la liberalización irrestricta de los flujos de capitales; la revalorización del sector financiero; la desregulación y la apertura comercial; el retiro del Estado; el proceso de privatizaciones; y la expansión del sector servicios (Azpiazu y Nochteff, 1994; Nochteff, 1998). El supuesto de éstas políticas ortodoxas consistía en pensar que con ello se afianzaría un modelo de crecimiento que luego derramaría sus beneficios en toda la sociedad, convalidando así lo abstracto del pensamiento neoclásico.

Las transformaciones económicas e institucionales de la época tuvieron como resultado palpable la concentración y centralización del capital, beneficiando a pocos actores económicos en un esquema de extrema fragilidad externa. Quedó así en evidencia que la evolución macroeconómica estaba muy expuesta a shocks vinculados con los movimientos de capitales o bien con los cambios en la demanda internacional; situación que planteó una alta inestabilidad económica con impacto en la esfera de lo social.

Según lo explican Kostzer et al (2005:137) el colapso del modelo 1991-2001,

...estuvo dado, ente otros factores, por la regresiva distribución del ingreso que fue segmentando la sociedad, excluyendo a vastos sectores de la población, a pesar de estar en presencia de tasas de crecimiento económico significativas. Esto generó un patrón de acumulación desarticulado socialmente, con su correlato en sus niveles sectorial y regional, que una vez agotados los factores de crecimiento económico derivó en un proceso impositivo y recesivo hasta que estalló la crisis.

Los cambios que se registraron en el empleo durante este período se caracterizaron por: una menor demanda de trabajo en las actividades formales; crecimiento del empleo no asalariado como proporción de la ocupación total; desarrollo y expansión notable del sector informal; aumento del subempleo visible, del empleo asalariado no registrado y de la duración media de los episodios de desempleo; y atomización del sistema de relaciones laborales.

El diagnóstico oficial se basaba en el supuesto de que el crecimiento económico, alentado por el flujo de capitales externos que ingresaron en los primeros años de los noventa, no se evidenciaba en el empleo por las distorsiones que en el mercado laboral ocasionaban las rigideces generadas por las regulaciones laborales. Fue así que la flexibilización se impuso como el novedoso elemento organizador de la relación empleador-trabajador y, para remover dichas «trabas», se experimentaron regulaciones laborales tales como: la Ley 24.013/91 que disponía nuevas modalidades contractuales, eximía de contribuciones patronales, creaba empleo transitorio y brindaba medidas de apoyo al sector informal; el Decreto 340/92 que regulaba el sistema de pasantías; la posterior Ley 24.465/95 que modificaba el período de prueba, promovía contrato de fomento de empleo y aprendizaje; la Ley 25.013/98 que supuso una nueva reforma laboral y, finalizando el ciclo, la Ley 25.250/2000 que proponía cambios en el período de prueba y en la Ley de Convenios Colectivos de Trabajo. Estos instrumentos dieron marco a la precarización laboral y en su versión maniquea alentaron múltiples formas de fraude laboral.

Así, la Ley de Empleo de 1991 abrió las puertas a la reglamentación del derecho a huelga, a la revisión de los convenios colectivos en el área estatal, a la obligación de negociar aumentos de salarios por productividad y a la autorización para negociar por empresa antes

que por rama de actividad. Los cambios afectaron también la organización del trabajo, las empresas recurrieron al sistema de subcontratación, la pirámide organizacional se acható y la polivalencia fue el perfil que se requirió a la mano obra. Las nuevas formas establecieron mecanismos integrativos entre empresa-trabajador que impactaron en la autonomía e identidad de este (Beccaria y Galín, 2002).

En este contexto, con altos niveles de desocupación, aumento de la precariedad, del trabajo informal y bajas tasas de afiliación, los sindicatos se vieron seriamente debilitados.¹ El desmembramiento del movimiento obrero se reflejó en la existencia de tres centrales sindicales y su organización, por mínima que fuera, era percibida como un freno a la implementación de las políticas neoliberales de mercado.

Las empresas, por su parte, lejos de constituir un todo, presentaban comportamientos desiguales —aun en un mismo sector—, ya fuese por su tamaño, trayectoria, composición del capital de la firma o actividad. Muchas de ellas, por razones atribuibles a la falta de crédito o a las consecuencias de la apertura de la economía, sucumbieron. Este cuadro de fragmentación se completaba con el proceso de desestatización-privatizaciones que terminó resquebrajando el anterior modelo de relaciones laborales.

En cuanto a las políticas públicas, que intentaron con su intervención en el mercado de trabajo morigerar la situación laboral y la pobreza, se desplegaron en un menú de acciones tanto activas como pasivas que, a pesar de su alcance, no consiguieron revertir las preocupantes tasas de desempleo y el aumento sideral de hogares bajo la línea de pobreza (Lanari, 2004).

Las regulaciones de este período, ancladas en el régimen que se inició a fines de los años setenta y que se consolidó en los noventa, construyeron prácticas que no sólo afectaron el tamaño y la calidad del empleo sino que incidieron negativamente en los salarios. El aumento del desempleo desembocó en el *nucleamiento de desocupados* que acapararon la escena de los reclamos y con ellos surgió en el calidoscopio social un nuevo actor, factor inexistente en el modelo fordista, pero ahora necesario para lograr que todas las negociaciones de esta fase regresiva fueran a la baja. El resultado fue un crack económico, social y político en el año 2001 que comprometió la estabilidad democrática y aceleró el recambio de gobierno.

Hasta aquí la crisis del trabajo en Argentina, que si bien estuvo enmarcada en los cambios tecno-económicos de la época, los factores condicionantes de la globalización comercial y la mundialización financiera, fue en suma el resultado de la implementación de políticas neoliberales. De allí en más, la recesión con su correspondiente correlato en la conflictividad social cerraron el ciclo.

¹ Según datos oficiales, en 2002 la desocupación fue del 21,5 por ciento de la PEA, el 40,6 por ciento de los trabajadores no estaba registrado y la población bajo línea de pobreza era el 59 por ciento.

Ferrer (1995), con quien iniciamos este punto, se preguntaba, inmerso en el proceso, si era posible, en el marco de un sistema financiero mundial globalizado, que nuestro país pudiera recuperar la gobernabilidad de la economía y cuál era su libertad de maniobra, aún sabiendo que el marco regulatorio no es permanente ni inmodificable.

El espacio para otra política

Argentina retornó a la democracia luego de siete años de dictadura en 1983. Desde entonces y hasta el final de la crisis de 2001, múltiples factores, propios de los períodos de transición sedimentados en variables históricas y en opciones político-económicas condicionadas por el contexto global, decantaron en un escenario en el cual el trabajo había perdido su centralidad en las relaciones sociales y las formas «atípicas» de relación laboral eran las predominantes. Ya para entonces se debatía sobre los impactos del nuevo orden mundial (Stiglitz, 2002) y la necesidad de «recordar» lo indisociable que son desarrollo social y democracia tal como lo planteó la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (UN, 1995); es decir, la democracia en clave demócrata.²

Las dimensiones objetivas de la inequidad impusieron cambios, demostrando que existían otras opciones, entre ellas aquellas que entendían que el empleo podía ser un claro objetivo de la política económica.

Luego de esta crisis, la recuperación económica fue rápida gracias a la aplicación de un conjunto de políticas que lograron restaurar los equilibrios macroeconómicos básicos, acciones que contradecían las recomendaciones de organismos como el FMI al cual se había disciplinado el país en la década anterior (Damill y Frenkel, 2005).

Como indican Panigo et al (2010), desde 2003 el gobierno entrante implementó medidas que dieron forma a un nuevo modelo de desarrollo. Los autores sintetizan las acciones en: 1) sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo; 2) control a la entrada y salida de capitales; 3) renacionalización de varias empresas públicas privatizadas que incumplieron sus contratos; 4) desendeudamiento del sector público; 5) prudencia fiscal sin ajuste recesivo y con mayor y mejor gasto público; 6) equidad y eficiencia tributaria y prioridad en la extracción de rentas extraordinarias generadas en varios sectores de actividad; 7) apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y aumento del «Salario Mínimo Vital y Móvil» (Smvm);³ 8) reforma del sistema previsional; 9) aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y del

² Giovanni Sartori (2003: 294-295) afirma que «Bajando de la esfera enrarecida de los principios a una valoración de sustancia, se puede decir que el liberalismo es, sobre todo, la técnica de los límites del poder del Estado, mientras que la democracia es la entrada del poder popular en el Estado... Para el liberal, la prioridad es el método de creación del orden social; para el demócrata, es la creación de un orden social justo. Que es como decir que el liberal da prioridad a la democracia en el sentido político; el democrático, a la democracia en sentido social y económico».

³ En la actualidad el Smvm es de 4.400 \$ (520 U\$S). Fuente: Boletín Oficial, Res. 3/2014 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

salario indirecto; y 10) regulación de sectores clave, con retenciones, compensaciones y acuerdos de precios. Todo esto redundó en la conformación de un nuevo modelo que dio paso a la creación sostenida del empleo y en la recuperación del salario de los trabajadores.

Desde lo normativo, se derogó la Ley 25.250 en marzo de 2004 y se promulgó la Ley 25.877 de ordenamiento del Régimen Laboral que significó el tránsito del régimen de precarización a un régimen de protección (Palomino, 2008). El empleo se revalorizó bajo el paradigma del *Trabajo Decente* incluyéndose su fomento en el artículo 7° de dicha ley.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), se transformó en un actor principal, no solo por promover la cantidad y calidad del empleo, sino también por asumir el rol de fiscalizar el cumplimiento de las normas y la protección a los trabajadores. Asimismo, la profesionalización de su staff permitió contar desde entonces con una usina de pensamiento sobre el mundo del trabajo que generó estudios, proyectos y diagnósticos facilitadores de debates actualizados en las diferentes problemáticas del campo, a la vez que promovió desde entonces la evaluación constante entre objetivos, políticas y resultados.

Otros indicadores de los cambios fueron: la caída en el nivel de conflictividad gremial, la reactivación de las paritarias sectoriales, el incremento del ritmo negociador –se registraron, en el año 2005, 568 negociaciones y en el 2007, 1027 (Palomino y Trajtemberg, 2007)– que contribuyeron así a consolidar una estructura de empleo con ingresos más equitativos (Trajtemberg, 2011). Además, tal como ya se señaló, se incrementó en forma constante el Smvm que había estado estancado durante 10 años.⁴

El efecto de estas acciones concertadas apuntaló al actor sindical en forma general y de modo particular a los sindicatos más débiles, al fijar un piso en la negociación; elemento también diferenciador de las reglas de juego de los noventa.

El resultado de estas políticas se demuestra en la variación de las tasas en los relevamientos oficiales de mercado laboral: el desempleo cayó entre 2003 y 2007 en 6,9 puntos porcentuales (pp.), el empleo aumentó para el mismo período 2,5 pp., y el no registrado cayó del 48,8 por ciento al 39,5 por ciento.⁵

En el año 2008, luego de que el país mantuviera durante un quinquenio un crecimiento sostenido, el contexto internacional varió sustancialmente. A fines de ese año se desencadenó en Estados Unidos la crisis financiera de mayor relevancia e impacto mundial desde los años treinta. Sin embargo, como afirma Abeles (2009), a pesar de la magnitud de la misma, por

⁴ Como demuestra Maurizio (2014:27,28) «En Argentina [el salario mínimo real] luego de mantenerse constante en un reducido valor nominal y real desde 1993 (\$200 equivalentes a US\$ 200), a partir de 2003 se llevó a cabo una intensa política de actualización de su valor nominal que implicó un aumento real del orden del 200 por ciento entre ese año y 2012. Sin embargo, esta tendencia positiva comienza a debilitarse a partir de 2007 cuando la aceleración de la inflación redujo la capacidad que esta institución venía teniendo para incrementar su poder adquisitivo». (NA: inflación que puede ser explicada en parte por la puja distributiva entre distintos sectores sociales)

⁵ Datos de la Encuesta Permanente Hogares de los 4tos trimestres de los años 2003/2007. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

primera vez en la historia económica argentina, el shock externo no afectó la balanza de pagos ni el sistema financiero, aunque sí tuvo los efectos de una «crisis comercial». Ante lo cual el gobierno desplegó medidas anticíclicas en varios frentes, entre ellos, en el laboral.

Políticas de preservación del empleo en la Argentina post-crisis

Si bien la crisis se manifestó primeramente en las economías centrales, ciertas variables macroeconómicas operaron como mecanismos de transmisión hacia el resto de las economías reales del mundo, afectándolas en el crecimiento del PBI, reduciendo el comercio internacional, los flujos de inversión, el acceso al crédito.

Informes de organismos internacionales como Cepal (2009b/c), OIT (2009), OECD (2009), vaticinaban que con la contracción económica se iniciaba un nuevo ciclo de retroceso en el mercado laboral. En el caso de América Latina en el primer trimestre de 2009 se produjo una caída media del PIB estimada en un 2,6 por ciento. Uno de los elementos más notorios fue la marcada merma en la producción industrial, a lo que se sumó la disminución de la actividad del sector de la construcción. El empeoramiento de la situación laboral se evidenció en el segundo trimestre de ese año con un aumento del desempleo generalizado para casi todos los países de la región (Actis Di Pasquale y Lanari, 2010).

En Argentina, como ya afirmamos, el impacto no fue tan severo debido al elevado nivel de reservas internacionales, la holgura de sus cuentas fiscales y el relativo aislamiento de los mercados financieros y, si bien en 2009 el desempleo aumentó en el 4to. trimestre del año en 1,1 pp. respecto al mismo período del año anterior, la tasa de empleo se mantuvo constante en valores cercanos al 42,5 por ciento y el empleo no registrado continuó su tendencia descendente. Sin lugar a dudas, las políticas aplicadas frente a la crisis lograron atenuar los efectos negativos sobre el empleo al tiempo que se logró una articulación de políticas de mercado laboral y protección social para atender a los desempleados.

Como expone Noemí Rial, Secretaria de Trabajo del MTEySS:

Sin recurrir a medidas excepcionales o a complejos entramados legales, la cartera laboral intervino en el mercado de trabajo aplicando la normativa vigente en el marco de sus competencias (o brindando apoyo y colaboración a las provincias cuando las competencias estaban en manos de las jurisdicciones locales, como por ejemplo con el Procedimiento Preventivo de Crisis, o la gestión de los conflictos colectivos), e incentivando y promoviendo la negociación colectiva y la responsabilidad de los actores como mecanismo para encontrar las más aptas soluciones consensuadas, coyunturales, a mediano y largo plazo, para cada sector (Rial, 2009:181,182).

Según lista la mencionada funcionaria, las intervenciones que pusieron frenos a los efectos de la crisis se resumen en las siguientes acciones:

- Fuerte coordinación con el Consejo Federal del Trabajo para unificar el accionar de la administración del trabajo en todo el país y defender el nivel de empleo;
- Promoción e incentivación de la negociación colectiva y del sostenimiento del poder adquisitivo de los salarios;
- Aplicación del Procedimiento Preventivo de Crisis (normativa que obliga a las empresas a presentarse a la autoridad laboral ante la intención de producir despidos o suspensiones colectivas), con el objeto de evitar despidos colectivos;
- Ampliación presupuestaria para la aplicación del Programa de Recuperación Productiva [REPRO], que establece subsidios directos a los trabajadores a fin de pagar parte del salario en empresas afectadas por la crisis;
- Régimen para la Regularización de Relaciones Laborales y Promoción para la Incorporación de Nuevos Puestos de Trabajo, Ley N° 26.476/09, por la cual se intenta incorporar a los trabajadores precarios a la protección del empleo formal, brindando el beneficio de moratoria previsional al empleador; y
- Fortalecimiento de la protección social frente a la crisis, a través de la ampliación del sistema contributivo de seguro de desempleo y el no contributivo de capacitación y empleo. Mediante el Procedimiento Preventivo de Crisis, el MTEySS, en conjunto con las administraciones de trabajo provinciales, logró que en más del 50 por ciento de los casos las empresas modificaran las medidas que inicialmente tenían previsto aplicar o la cantidad de trabajadores que se verían afectados.

Como indicadores de resultados pueden observarse por un lado, los efectos positivos del ritmo *negocial* que registra la dinámica de una de las principales medidas, la relativa a la negociación colectiva, la cual se incrementó en los años bajo estudio; en el año 2008, según información oficial, se registraron 1.231 negociaciones, pasando en el 2013 a 1.699, amparando con ello a casi 5.000.000 de trabajadores asalariados. Por otro lado, el cambio de estrategia que significó la instrumentación del Programa de Recuperación Productiva (Repro) que logró frenar despidos al darle a las empresas, sobre todo a las de menor tamaño, una herramienta de política activa que les permitió mantener los puestos de trabajo. Según datos del MTEySS en el período que va de 2008 a 2010 más de 5.500 empresas solicitaron acogerse a la medida, beneficiando aproximadamente a 280.000 trabajadores. Con ello se puso de manifiesto que es posible superar los típicos mecanismos aplicados en períodos de contracción, como son los despidos, las suspensiones, las reducciones de jornada o el adelanto de vacaciones, y gracias a ello preservar el vínculo laboral.

Completando la información, un estudio comparado de la región hecho por la Cepal (2009a: 9) indica que las políticas laborales en Argentina post crisis se centraron en:

Subsidios del 10 por ciento del costo laboral (12 meses), con 12 meses de prórroga (5 por ciento) mediante el no cobro de contribuciones patronales. Estímulos (mediante incentivos) para la formalización de trabajadores. Cancelación de toda la deuda de capital e intereses

asociada con la regularización del empleo de hasta 10 trabajadores. A partir del empleado número 11, la deuda se pagará con facilidades. A los empleados cuya situación se regularice se les reconocerán hasta cinco años de aportes jubilatorios. El gobierno anunció un aumento salarial del 15,5 por ciento para empleados públicos nacionales. El incremento se dará en dos etapas: un 8 por ciento en junio de 2009 (que se cobrará con los haberes de julio) y un 7 por ciento en agosto de ese mismo año (que se cobrará en septiembre).

Además, se articularon acciones con otras áreas del Estado como las que administra el programa de Inclusión Social con Trabajo «Argentina Trabaja»,⁶ que tiene por objetivo conformar cooperativas de trabajo con personas en situación de vulnerabilidad social.

A su vez, dentro de los programas asociados a la protección social, se implementó en el mes de octubre, a través del decreto 1602/09, la Asignación Universal por hijo (AUH). Este es un derecho que le corresponde a: los hijos de las personas que están desocupadas; trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Smvm; son monotributistas sociales;⁷ trabajadores del servicio doméstico; trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto; o perciban alguno de los siguientes planes: *Argentina Trabaja*, *Manos a la Obra*, *Ellas Hacen*, *Programa de Trabajo Autogestionado*, *Jóvenes con Más y mejor Trabajo*, *Programa Promover la igualdad de Oportunidades* o *Seguro de Capacitación y Empleo*. El cobro de dicha asignación requiere la acreditación anual de escolarización y controles de salud de los niños. Se abona hasta un máximo de 5 hijos, priorizando a los hijos discapacitados (a los que se abona un monto especial) y a los de menor edad. La AUH se liquida a uno solo de los padres priorizando a la madre. Años más tarde, en 2011, la asignación se extendió a la cobertura de mujeres vulnerables embarazadas.

No es trivial destacar que, en la promoción del trabajo y la protección social, el Estado presta especial atención a la necesidad de achicar brechas entre géneros, objetivo que llevó a crear en el año 2008, en el ámbito del MTEySS, la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT).

En el mismo tiempo también se puso en marcha el Plan Integral para la Promoción del Empleo *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, cuyo objetivo fue promover la inclusión social y laboral de los jóvenes. Los pilares actuales de este plan son la Red de Servicios de Empleo y la Red de Formación Continua. Este último programa y el Seguro de Capacitación y Empleo son los de más amplia cobertura del Ministerio.⁸

⁶ En el 2009 se le asignaron 1.500 millones de pesos, cerca del 18 por ciento de los fondos del Ministerio de Desarrollo Social. Este monto se triplicó en el 2012, ascendiendo a 4.570,95 millones de pesos.

⁷ Se refiere a los trabajadores vulnerables que se incorporan a un régimen tributario optativo, que habilita de manera formal a acceder a las prestaciones de las obras sociales del sistema de salud y a ingresar al sistema previsional.

⁸ Según datos oficiales del MTEySS entre 2008 y 2013 los Programas de Empleo dieron respuesta aproximadamente a 3.700.000 beneficiarios.

Asimismo, para dar protección a los trabajadores rurales, que históricamente se desempeñaron en relaciones típicamente informales y precarias, se promulgó en el año 2011 la Ley N° 26.727, cuyo funcionamiento está bajo el control de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario.

Es por tanto palpable que es posible y eficaz para la sociedad la intervención del Estado articulando políticas macroeconómicas, acuerdos con los actores sociales y programas de sostenimiento del empleo, asistencia social y protección social. Es de resaltar, en relación al último punto, que el gasto público en Seguridad Social tuvo una marcada tendencia positiva, tanto por el aumento del número de beneficios del sistema como del monto de las prestaciones, cuestión que se evidencia en el incremento de participación que tuvo en el PBI entre los años 2003/2012 en que pasó del 5,3 por ciento al 10,1 por ciento (Roca, Golbert y Lanari, 2012).

Haciendo foco en la protección a sectores con relaciones laborales precarias, se sancionó también en marzo de 2013 la Ley 26.844, que estableció un Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que cubre a quienes realizan el habitualmente llamado trabajo doméstico. Además de regular la relación entre trabajadores y empleadores en su título II, prohíbe el trabajo infantil y protege el trabajo adolescente para menores de 16 años, complementando así la Ley N° 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, promulgada en el año 2008.

La implementación de todas estas medidas fue claramente una respuesta diferente a los ensayos que anteriormente se aplicaban, aún cuando las recomendaciones del pensamiento hegemónico insistían en las fracasadas recetas tradicionales.

En el marco supranacional

Desde la perspectiva antes mencionada, es conocida la posición predominante en los organismos internacionales en relación con la crisis y los modos en que es posible abordarla.⁹

Sabemos que subsisten las posturas ideológicas a favor de la ortodoxia económica y la situación de países de la zona del euro como España, Italia o Grecia dan cuenta de ello. No obstante, como describe Aronskind (2012) las posturas no son homogéneas; ya la Organización Internacional del Trabajo desde fines de la década de 1990 ha bregado por recuperar la dignidad de las personas a través de la promoción del *trabajo decente* (Lanari, 2005). La

⁹ Desde 2003 se reinstaló en la Unión Europea el debate sobre la necesidad de nuevas formas contractuales bajo la modalidad de contrato a término o temporal para contemplar necesidades de empleadores y trabajadores bajo el supuesto de protección a los puestos de trabajo. En ese marco surgió como una modalidad viable la denominada *flexiseguridad*, que busca desligar el nivel de dependencia de la seguridad social con el empleo (Viebrock y Clasen, 2009). Su éxito, según argumentan sus críticos, como Farcik, (2010) y Gorelli Hernández (2013), es coyuntural y restringido al contexto danés que le dio origen y finalmente tiene por objeto modificar el Derecho del Trabajo, generando en consecuencia una menor cobertura a los trabajadores.

Argentina se sumó a la Agenda de Trabajo Decente a partir del proyecto de cooperación técnica «Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina» (2003/2006) y desde entonces hasta la fecha ha ratificado sucesivos programas en el marco de esa iniciativa.

Además, como ya hemos mencionado, la promoción del trabajo decente está incluida como propósito en la normativa laboral y forma parte, de manera exclusiva para nuestro país, de uno de los Objetivos del Milenio como metas a lograr en el año 2015. Con la participación en el Programa Nacional de Trabajo Decente 2005/2007, el gobierno se comprometió con la OIT a impulsar la integración de políticas económicas y sociales, de modo que puedan lograrse achicar brechas y disminuir el déficit de Trabajo Decente y, al mismo tiempo, en relación con las acciones a desplegar junto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se fijaron cinco áreas de trabajo relacionadas con las políticas activas de empleo y formación: las políticas de regularización del trabajo no registrado y las de mejora de las condiciones de trabajo; el Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil; las políticas para la mejora de los ingresos del trabajo, y las políticas para la ampliación del sistema de protección social y del seguro de desempleo.

El acuerdo conjunto tomó nuevo impulso con el Programa bianual 2008/2011 que fue consensuado de manera tripartita. En el mismo, se ratificó el camino ya iniciado, estableciendo como propósitos: articular la política laboral nacional con las políticas que impactan sobre la cantidad y calidad del empleo; mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, con énfasis en el empleo decente para la juventud y el desarrollo económico local; contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil; ampliar la cobertura de la protección social; fortalecer el diálogo social efectivo para que los mandantes promuevan las dimensiones del trabajo decente en las políticas sociolaborales; y contribuir a la reducción de la economía informal y el empleo no registrado.

En el contexto de la crisis, la OIT impulsó nuevos ejes para la agenda laboral. Por una parte, los denominados Pisos de Protección Social y por la otra, la suscripción en el año 2009 al Pacto Mundial del Empleo. Argentina fue uno de los países que apoyó la iniciativa, comprometiéndose a reducir el riesgo del desempleo, ampliar la protección social, respetar y hacer cumplir las normas laborales, estimular el diálogo social, promover políticas de recuperación social y económica eficaces y coherentes, y dar forma a una globalización equitativa.

Últimamente, dando continuidad a la cooperación técnica, el país junto a la OIT firmó el tercer Programa de Trabajo Decente 2012-2015, cuyos objetivos son contribuir a:

- 1) Reducir la precariedad laboral, el empleo no registrado y la informalidad, promoviendo la protección social y la calidad y cantidad del empleo y generando condiciones propicias para el desarrollo de empresas sostenibles así como para una mayor articulación y coherencia de las políticas económicas, sociales y laborales.

- 2) Mejorar las condiciones de empleabilidad y accesibilidad, impulsando una mayor articulación entre la educación, la formación para el trabajo y los requerimientos del sector productivo, con particular atención a la juventud, promoviendo el trabajo decente y la iniciativa empresarial.
- 3) Promover el efectivo cumplimiento de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, con especial atención a la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.
- 4) Consolidar la extensión de la cobertura de la protección social y promover la cultura de la prevención de los riesgos del trabajo.
- 5) Promover un diálogo social efectivo que contribuya a la elaboración e implementación de políticas socio-laborales que permitan avanzar en la agenda de trabajo decente (OIT, 2014:3).

Asimismo, como país miembro, Argentina ha tenido una participación activa en el G20,¹⁰ siendo junto a Brasil el país que propuso la incorporación de la OIT a los debates. Desde entonces la internacionalización de las políticas sociolaborales ha sido una bandera sostenida por nuestros representantes. En junio de 2011 se realizó en Buenos Aires el Seminario G20 Argentina-Francia sobre Trabajo, Empleo y Políticas Económicas, cuyo tema convocante fue la crisis económica, recuperación y empleo. En su presentación, Marta Novick, Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS, dejando claro el sentido de las opciones en nuestro país, afirmó:

La preocupación argentina por el crecimiento con inclusión social, centrando al empleo como un eje importante de las políticas macroeconómicas, se expresa de manera homogénea en las reuniones de los Ministerios de Economía, de los Bancos Centrales, de los ministros de Desarrollo (Relaciones Exteriores) y, por supuesto, de los ministros de trabajo, demostrando, de esta forma, la conjunción real entre las políticas macroeconómicas, financieras, monetarias y comerciales con las laborales y sociales (Novick, 2011:12).

El problema del empleo en el G20 continuó siendo centro del debate, tal como lo señala Aronskind (2012) en un extenso análisis sobre el impacto de la crisis en el discurso de los centros de decisión. El grupo retomó el tema en la Reunión de Ministros de Trabajo en París, en setiembre de 2011, donde los representantes reinstalaron la agenda del empleo que había sido desplazada por temas comerciales y financieros, logrando conformar un «Task Force sobre Empleo», que en principio fue constituido por un año, e institucionalizar las Reuniones de Ministros de Trabajo que entre otras cuestiones acordaron fortalecer el

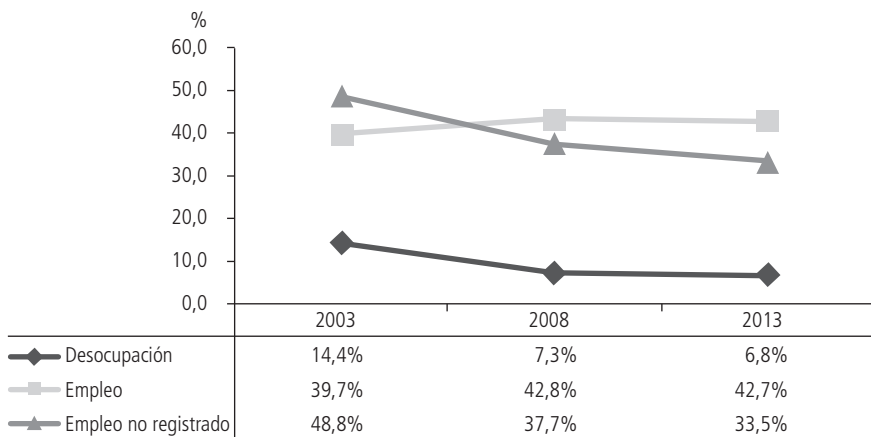
¹⁰ El G20 (Grupo de los 20) nació en 1999 como foro para tratar temas relacionados con la finanzas y el comercio de países desarrollados y en desarrollo. Lo integran Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia, además de: Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía. Desde 2008 España es país invitado.

empleo como una prioridad de la política económica y reforzar la coherencia de la política económica y social.

En suma, las decisiones a nivel nacional y el alineamiento con los organismos recién mencionados ponen de manifiesto que en Argentina, en la última década, el trabajo es sinónimo de cohesión social a partir de que las políticas laborales cobraron jerarquía. En sintonía con lo cual, el resto de las políticas públicas se alinean en consecuencia y los resultados alcanzados se evidencian en la evolución de la Condición de Actividad de la PEA, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Evolución de la Condición de Actividad de la PEA

4to. cuatrimestre años 2003-2008-2013 con base en EPH



Fuente: elaboración propia

En ese esquema, las regulaciones laborales han continuado avanzando y en fecha más reciente, el 26/05/2014, se promulgó la Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, por la cual se crea el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Seguidamente se promulgó la Ley 26.941 que establece el Régimen General de Sanciones por infracciones laborales.

A modo de conclusión

Como síntesis de la descripción de medidas contracíclicas cuyos efectos permitieron mantener los puestos de trabajo post crisis, vale lo expresado por Gerry Rodgers (2007: viii), en su calidad de director del Instituto Internacional de Estudios Laborales, en referencia al modo en que Argentina superó su debacle de 2001, marcando el sendero que permitió transitar

sin sobresaltos laborales el ciclo que se inició en 2008: «La experiencia argentina es, por supuesto, única como son también singulares las experiencias de todos los países. Con todo, las innovaciones políticas fraguadas en Argentina son sobresalientes por su alcance y por su impacto. No cabe duda de que otros países pueden extraer de ellas lecciones provechosas».

El caso nacional expone de manera manifiesta que existe y es posible apelar a instrumentos alternativos a las recetas de ajuste cuando el objetivo es restaurar la centralidad normativa del trabajo. Las políticas de activación, al permitir la incorporación de desempleados a la actividad laboral, han sido las herramientas más idóneas para transitar de la inactividad a la inserción.

Las opciones tomadas en el campo laboral en la última década se han basado en el diálogo social, alineando los intereses de trabajadores, empleadores y Estado, buscando así reconstruir la dignidad cimentada en los derechos sociales conquistados en el siglo pasado. Sin duda, los avances han sido positivos, aunque resta aún por resolver problemas estructurales cuya solución habilite la sustentabilidad del empleo y la protección social a largo plazo. La vulnerabilidad de buena parte de la población argentina es parte de nuestro presente, realidad manifiesta en nuestra región y centro del debate actual en el que se ha vuelto a percibir la desigualdad como el mayor riesgo contemporáneo de la cohesión social y de la estabilidad política a escala global (Krugman, 2014).

Riccardo Campa, el filósofo Italiano, afirmaba que la política no era ética sino estética. Sin embargo, aceptando que la experiencia es un pasado presente y la expectativa es el futuro hecho presente, es posible pensar que la distancia entre ética, economía y política puede acortarse cuando los intereses colectivos de una sociedad se privilegian por sobre los intereses individuales de los grupos de poder.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M.** (2009). «El impacto de la crisis internacional en la economía Argentina», *Revista de Trabajo*, año 5, n° 7, MTEySS, Argentina, pp.185-212.
- Aronskind, R.** (2012). «Modelos emergentes después de la crisis internacional. La reconfiguración del capitalismo mundial», en *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Oficina de País de la OIT para la Argentina, pp. 27-63.
- Actis Di Pasquale, E. y M.E. Lanari** (2010). Global crisis and Argentine labor market: the differential impact between men and women - Iaffé Annual Conference - UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Azpiaz, D. y H. Nochteff** (1994). «El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo. Neoconservadorismo y elite económica en la Argentina». Ensayos de Política Económica, Buenos Aires, Ed. Tesis-Norma.
- Beccaria, L. y P. Galin** (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuesta*, Buenos Aires, Fundación OSDE-CIEPP.
- Cepal** (2009a). «La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009», Documento: LC/L.3000/Rev.3, 1 de junio de 2009. Santiago de Chile, 9 p.

- Cepal/OIT** (2009b). «Crisis y mercado laboral», en *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, n° 1, junio 2009, Cepal-OIT, 16 p.
- Cepal/OIT** (2009c). «Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas», en *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, n° 2, septiembre 2009, CEPAL-OIT, 20 p.
- Chesnais, F.** (2003). «La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes», *Revista de Economía Crítica*, n° 1, España, pp. 37-72.
- Damill, M. y R. Frenkel** (2005). «Participación en la mesa redonda: la coordinación de políticas laborales y económicas. Impacto sobre el trabajo decente y mecanismos institucionales», en *La globalización y el desarrollo nacional. Hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales*, Buenos Aires, OIT.
- Damill, M. y R. Frenkel** (2006). «El Mercado de Trabajo Argentino», en «La globalización financiera». *Revista de la CEPAL*, n° 88, Santiago de Chile, pp. 109-131.
- Farcik, E.** (2010). *Flexiseguridad: origen, trasfondo y contexto de un debate añejo*, Buenos Aires, MT.
- Ferrer, A.** (1995). «Los Ciclos económicos en la Argentina: del modelo primario exportador al sistema de hegemonía financiera», *América Latina hoy*, n°12. Universidad de Salamanca, España, pp. 25-30.
- Gorelli Hernández, J.** (2013). «Crítica A la Flexiseguridad», *Revista latinoamericana de Derecho Social*, n° 16, Unam, México, pp. 51-82.
- Kostzer, D., B. Perrot y S. Villafañe** (2005). «Distribución de ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina», en *Trabajo, ocupación y empleo. Trayectorias, negociación colectiva e ingresos*, SPTyEL, Serie Estudios 2, Buenos Aires, METySS.
- Krugman, P.** (2014). «Por qué estamos en una nueva edad dorada», en «J'accuse...! De cómo Piketty revivió los debates de la desigualdad», *La Gaceta del Fondo de Cultura Económica*, n° 523, México www.fondodeculturaeconomica.com/editorial/laGaceta/
- Lanari, M.E.** (2004). «Las Políticas de empleo en los países del Mercosur 1990-2003. Estudio analítico Sobre Programas de empleo ejecutados en Argentina» en MTESS/OIT Observatorio del mercado de trabajo, Documento para debate representación argentina. www.observatorio.net, Seminario regional Integración, Mercosur y Política de Empleo.
- Lanari, M.E.** (2005). «Trabajo Decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición», en «Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales y grupos particulares de actividad. Subsecretaría de programación técnica y estudios laborales», *Serie Estudios* 3, MTEySS, Buenos Aires.
- Maurizio, R.** (2014). «El Impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay», *Serie Políticas Sociales*, n° 194, Cepal, Santiago de Chile.
- Nochteff, H.** (1998). «Neoconservadurismo y subdesarrollo. Una mirada a la economía argentina» en *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, Buenos Aires, Flacso-Eudeba.
- Novick, M.** (2011). «Presentación al seminario» en *Crisis económica, recuperación y empleo*, Seminario G20 Argentina-Francia sobre Trabajo, Empleo y Políticas Económicas, Buenos Aires, G20 France, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.
- OECD** (2009). «OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis», París, 250 p.
- OIT** (2009). «Panorama laboral 2008. América Latina y el Caribe», Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 136 p.
- OIT** (2014). «3er programa de trabajo decente por país. Argentina 2012-2015», Informe de progreso.
- Palomino, H.** (2008). «¿Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina», *Revista Veredas* 16, UAM-Xochimilco, México, pp. 153-179.

Palomino, H. y D. Trajtemberg (2007). «Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina», MétiS-SPTyEL, Buenos Aires, mimeo.

Panigo, D., P. Chena y P. Makari (2010). «Las transformaciones en la normativa socio-laboral del nuevo modelo de desarrollo argentino», *Revista Atlántida*, n° 2, diciembre 2010, pp. 49-72.

Rapoport, M. (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi Ed.

Reinert, E. (2009). «Los terribles simplificadores: orígenes comunes de la crisis financiera y la persistencia de la pobreza en la teoría económica y el nuevo 'Momento 1848'», en: *Revista de Trabajo* año 5, n° 7, MTEySS, Argentina, pp. 17-48.

Rial, N. (2009). «Argentina. La crisis mundial y la experiencia argentina», *Revista de Trabajo*, año 5, n° 7. MTEySS, Argentina, pp. 175-185.

Roca, E., L. Golbert y M.E Lanari (2012). *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires, Ed. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Rodgers, G. (2007). «Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto», Prefacio viii, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Serie Investigación 114, Ginebra.

Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Ed. Taurus.

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*, Madrid, Ed. Taurus,

Trajtemberg, D. y L. Lafleur (2005). «Estado de la negociación colectiva en el 2004 y análisis de los incrementos salariales en el período 2001-2004», 7° Congreso de ASET, Buenos Aires

Trajtemberg, D. (2011). «Instituciones laborales y desigualdad salarial: un análisis del efecto de la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva entre 2003-2010», III Congreso Anual De Aeda: «Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década», Buenos Aires, ponencia.

UN (1995). «Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social», Copenhague, 6 a 12 de marzo [Informe en Línea] <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

Viebrock, E. y J. Clasen (2009). «Flexicurity and welfare reform: a review». http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwoweupudiac/working_papers/

Bolivia: las paradojas de la política de regulación laboral del gobierno del MAS

TANIA AILLÓN GÓMEZ*
LUIS F. CASTRO LÓPEZ
MAURICIO PIEJKO PATIÑO

pp. 17-46

Resumen

Desde el ascenso del MAS al poder el año 2006 se vive un proceso de reforma al régimen laboral instaurado por los gobiernos neo liberales (período 1985 - 2005). La restitución legal de los derechos laborales conculcados a los trabajadores hace suponer que con el MAS mejoraron sus condiciones laborales. Sin embargo, los actuales estudios sobre el mercado de fuerza de trabajo muestran que, si bien el empleo creció, su calidad hace pensar que una mayor regulación no desembocó en la mejora de las condiciones laborales ¿Por qué la mayor regulación del mercado laboral, puesta en marcha por el gobierno del MAS, no se tradujo en la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera y, paradójicamente, se observa un aumento de la precariedad laboral en Bolivia? El presente trabajo busca explicar este resultado de las reformas laborales en la era del MAS.

Palabras clave

Regulación laboral / Acumulación de capital /
Mercado de fuerza de trabajo

Abstract

Since the M.A.S. party took power in 2006, Bolivia is undergoing a process of reform to the labor regime established by the neoliberal governments (1985-2005). The legal restitution of violated labor rights of workers could seem to imply that with the MAS their working conditions improved. However, current studies of the labor market show that, although employment grew, its quality suggests that more regulation did not result in the improvement of working conditions. Why greater regulation of the labor market, launched by the MAS government, did not result in improved working conditions for workers and, paradoxically, an increase is observed in the precariousness of the labor conditions in Bolivia? This paper seeks to explain this outcome of the labor reform with the MAS government.

Key words

Labor Regulation / Capital Accumulation/ Labor
Market

* T. Aillón Gómez: Socióloga y Economista, Doctora en Sociología por la Universidad de Nanterre Paris-X. Investigadora del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) de la Universidad Mayor de San Simón-Cochabamba y Miembro del Grupo de Estudios del Trabajo Llak'aymanta. Correo-e: ledailon@hotmail.com
L.F. Castro López: Sociólogo, miembro de del Grupo de Estudios del Trabajo Llak'aymanta. Correo-e: luifclopez@gmail.com
M. Piejko Patiño: Economista, miembro del Grupo de Estudios del Trabajo Llak'aymanta. Correo-e: maury_p2@hotmail.com

El planteamiento de la cuestión

Desde el año 2005, con el ascenso al poder del Movimiento al Socialismo (MAS), Bolivia experimenta los efectos de un conjunto de reformas mediante las cuales el nuevo gobierno busca llevar adelante el denominado «proceso de cambio». El espacio laboral no ha estado exento de estas reformas que en el discurso buscan mejorar las condiciones de vida de los asalariados. La orientación de ellas durante los dos gobiernos del MAS se ha dirigido a desmontar la normativa laboral heredada de los gobiernos neoliberales; sobre todo, la referida a la flexibilización laboral.¹ Así, la flexibilización laboral impuesta bajo el criterio de «la racionalidad del empleo», respondió de forma congruente a un escenario de correlación de fuerzas favorable a la patronal. En consecuencia, la política de flexibilización laboral profundizó las contradicciones sociales con el aumento de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, que tuvo como telón de fondo el incremento del subempleo y el desempleo en los mercados de trabajo.

En este sentido, desde la perspectiva del régimen actual, la reforma laboral trataría de romper con el neoliberalismo que impuso, durante dos décadas, la flexibilidad laboral y desmontar la normativa que sustentó a los empresarios en su política, unas veces abierta y otras simulada, de prohibir a los trabajadores la sindicalización si querían mantener su fuente de trabajo. En consecuencia, las reformas del MAS tendieron a una mayor regulación del mercado laboral, con la intención de mejorar las condiciones de trabajo de los asalariados en general; en la medida en que, desde su concepción, la política de libre mercado, aplicada al espacio laboral, habría sido la causante del desempleo y el subempleo en el país. Con estos argumentos y medidas, se podría concluir que existiría una reconfiguración de la relación de fuerzas a favor de los trabajadores en la era del MAS; relación de fuerzas que, en última instancia, se traduciría en mejores condiciones laborales para ellos. Sin embargo, las investigaciones en Bolivia sobre condiciones laborales en los últimos años (Escobar, 2011; Escobar y Rojas, 2010; Muriel y Machicado, 2012) muestran que, si bien en muchos casos la cantidad de empleos aumentó, su calidad hace pensar que una mayor regulación no desembocó en una mejora de las condiciones laborales de los trabajadores. Es aquí donde identificamos el objeto de reflexión de este artículo: *¿Por qué la mayor regulación del mercado laboral, puesta en marcha por el gobierno del MAS, no se ha traducido en la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera y, paradójicamente, se observa un aumento de la precariedad laboral en Bolivia?*

Con el objetivo de responder a esta pregunta, en la primera parte de nuestro trabajo, exponemos la perspectiva teórico-epistemológica dentro de la cual situamos el estudio de la

¹ Esta medida en Bolivia se puso en vigencia con el Decreto Supremo 21060 en 1985, dentro de la denominada Nueva Política Económica, implementada por el gobierno del MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario).

regulación laboral, para identificar las dimensiones de la realidad y que nos permite explicar y comprender el comportamiento de nuestro objeto de reflexión. En la segunda parte, nos abocamos a mostrar y analizar el contenido de las medidas de política laboral puestas en marcha por el gobierno del MAS. Por último, se exponen las reflexiones finales que esperan ser un aporte al debate sobre la temática investigada en nuestro grupo de trabajo.

La perspectiva epistemológica sobre el mercado de fuerza de trabajo

En la medida en que todo hecho social es parte de una totalidad histórica, el mercado de fuerza de trabajo y su regulación laboral deben ser estudiados como momento y producto de un complejo proceso de producción y reproducción de la realidad social, cuya auténtica significación sólo puede identificarse desde la concreta historicidad del capitalismo (Kosic, 1967). Desde nuestra perspectiva epistemológica, la regulación de las relaciones labores entre trabajo y capital, lejos de ser tratada como un «dato» para la investigación, debe ser considerada como el «producto» específico de un entramado de relaciones sociales permeadas por la ley del valor trabajo. Es decir que la regulación laboral, como objeto de estudio, no puede ser comprendida ni explicada desde una visión estrechamente jurídica, como una «norma» social o como el «empleo» históricamente «negociado» por los «actores» que intervienen en la movilización social de los trabajadores (García López, 2003; Rolle, 2005).

En consecuencia, el mercado de fuerza de trabajo y su regulación deben ser estudiados considerando la dinámica de acumulación del capital (que en Bolivia responde a los rasgos de un país de capitalismo neocolonial primario exportador) y la lucha entre patronos y trabajadores, quienes, organizados en cámaras de industria y comercio unos y en sindicatos los otros, pugnan por incidir en los espacios decisorios del poder político, a través de sus propias organizaciones. Es decir, que perciben al aparato del Estado como la institución que concentra el poder, capaz de definir la política laboral y luchan entre sí para controlar directamente o influir a la distancia sobre las diferentes áreas del aparato estatal. Se trata de la reconfiguración del mercado de fuerza de trabajo, a partir de una dialéctica permanente, entre las condiciones objetivas creadas por obreros y patronos (bajo determinadas relaciones de producción) y la dinámica de la lucha de clases, de la que son parte los mismos sujetos; dinámica que se expresa en la estructura de poder al interior del aparato estatal, desde donde emanan políticas de regulación laboral que inciden en las formas de movilidad laboral, en las condiciones de trabajo, en las tendencias de formación/cualificación y en las formas de inserción de la fuerza de trabajo en los puestos de trabajo.

Esta perspectiva, acerca del estudio de la regulación laboral en una formación económico-social, nos permite ir más allá de la descripción aparente de la política laboral

y sus efectos, hasta constituirla en indicador de la configuración sociopolítica que impone y sustenta una visión de desarrollo económico-social que, para nuestro caso, se trata de la visión de desarrollo del proyecto histórico del MAS.

La política de regulación del mercado de fuerza de trabajo en la era del MAS

En la primera parte de este acápite, nos detenemos a describir los rasgos fundamentales del proyecto histórico del MAS, proyecto dentro del cual, como mencionamos líneas arriba, se hace inteligible el significado histórico de la regulación laboral emprendida en los últimos años. Luego se muestran y analizan los elementos centrales de la política laboral implementada, para continuar con el análisis de los efectos que la misma tuvo en el mercado de fuerza de trabajo en este período.

La reconfiguración del bloque de poder y la nueva visión de desarrollo

El proyecto histórico del MAS está sustentado por una base social de pequeños productores del campo y de la ciudad, quienes tienen una importante presencia en países de capitalismo neocolonial como Bolivia y que proliferaron como resultado de las políticas neoliberales. Ellos constituyeron la columna vertebral de las movilizaciones que entre los años 2000 y 2005 pusieron en jaque al bloque en el poder, el mismo que los había excluido de las decisiones centrales de conducción del Estado (Orellana, 2006). En este contexto, el ascenso del MAS al poder el año 2005 significó para los sectores populares la recuperación del control del Estado, al mismo tiempo que la posibilidad de realizar sus aspiraciones políticas y económicas. La presencia de indígenas y representantes campesinos le confirió un sentido progresista al ascenso del MAS, en tanto «se vuelve una prueba, por la vía de los hechos, de que un indio puede ser Presidente y, por lo tanto, de que sus votantes podrían salir de su condición de postergados» (Casen y Raveccal, 2008, citado por LLank'aymanta, 2010). Se trata de un hecho importante por su efecto ideológico, que hace inteligible la estructura sobre la cual se asienta el propio Estado y que explica, como veremos más adelante, el contenido de la concepción de desarrollo económico del gobierno del MAS, al mismo tiempo que el contenido de sus lineamientos de política económica y social. No es casual en este sentido, que la aspiración del desarrollo del capitalismo andino amazónico² exprese el proyecto histórico de esta base social.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), propugnado por el MAS, se inicia planteando la necesidad de cambiar el patrón de desarrollo primario exportador que se

² Modelo económico que regula y controla la actividad industrial extractiva, obteniendo sus excedentes para potenciar el desarrollo de formas comunitarias de autosubsistencia, al tiempo de impulsar un desarrollo mercantil en la región andina y amazónica (García Linera, 2006).

caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado y de constituir un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, consistente en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables. La principal función del Estado, dentro del nuevo patrón de desarrollo, pasa a ser la de generar, controlar y distribuir los excedentes producidos por aquellos para una acumulación interna que alimente a largo plazo el desarrollo nacional (PND, 2006). Para alcanzar este objetivo, el PND distingue dos sectores en la matriz productiva: de una parte, el denominado sector estratégico en términos del volumen de excedente generado (subsectores de hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales) y de otra parte, el sector generador de empleo, formado por pequeñas y medianas unidades productivas de bienes y servicios dirigidos, principalmente, al mercado interno. Respecto al sector estratégico, la política del gobierno debe maximizar el excedente económico producido en dicho sector, a la vez que optimiza su uso para la diversificación económica y el aumento del bienestar en un contexto de equilibrio con el medio ambiente. Dentro de este sector, la minería y los hidrocarburos, son actividades productivas consideradas como intensivas en el uso de capital que demandan grandes inversiones a largo plazo, tecnología y mano de obra especializada, a la vez que tiene pocos encadenamientos con el resto de aparato productivo del país. En consideración a estas características, en el PND se justifica la alianza estratégica con el capital privado extranjero; alianza dentro de la cual el Estado no asume el control de la producción. La idea central es que, a partir del excedente generado en el sector estratégico por el capital transnacional, se provea de recursos al sector generador de empleo y de ingresos, para contribuir a la diversificación económica y al desarrollo del área social. En este sentido, desde el PND se promueve la redistribución de los ingresos de coparticipación del IDH (impuesto a los hidrocarburos) priorizando el objetivo de diversificación productiva, a la vez que el sector generador de ingresos y de empleo deberá proveer de insumos y bienes finales al sector estratégico, con el fin de impulsar un tejido productivo más denso y cohesionado (PND, 2006).

De acuerdo a esta visión de matriz productiva, el sector de pequeños y medianos productores sería el principal generador de empleo y, por tanto, el sujeto principal de los beneficios del excedente hidrocarburífero y de otros sectores estratégicos, con el fin de que diversifique la economía y cree trabajo; es decir, se trata del proyecto histórico de convertirlos en capitalistas, perspectiva de todo pequeño o mediano productor, la de devenir en gran productor, acrecentando su acervo productivo. Este sector, al que se da en el PND la denominación de generador de ingresos y de empleo, se caracteriza por un bajo desarrollo tecnológico, una baja productividad, una débil organización institucional y dependencia respecto de la dinámica de otros sectores productivos y comerciales, además de estar muy afectado por los

avatares de la demanda del mercado interno. Con este fin, en el mismo PND se establece que el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo facilite el acceso al crédito por parte de las organizaciones económicas y sociales del campo y la ciudad que fueron excluidas del sistema financiero tradicional, y contribuya a la diversificación económica. Es dentro de esta visión de desarrollo que es pertinente analizar la política de regulación laboral en el periodo actual.

La reforma laboral del gobierno de MAS y sus efectos en el mercado de fuerza de trabajo

La reforma laboral realizada por el MAS consistió en la eliminación de los decretos que sustentaban la libre contratación y restituyó la vigencia de la Ley General del Trabajo (LGT),³ y en el reconocimiento de la estabilidad laboral⁴ y de los beneficios sociales. En materia sindical, restituyó el fuero sindical⁵ y los derechos legales de los trabajadores a formar sindicatos (derechos establecidos en la LGT). Además de estas reformas, legalizó la subcontratación, obligando a los intermediarios a cumplir con los beneficios sociales reconocidos a los trabajadores.⁶ En síntesis, estas medidas estuvieron destinadas a aumentar el grado de regulación del mercado de trabajo, con el fin de reducir la inestabilidad laboral y restituir los derechos conculcados en la etapa neoliberal.

En cuanto al salario, se estableció un reajuste anual del salario mínimo bajo la fórmula «aumento salarial superior a la inflación»; además, se promovió la reposición salarial inversamente proporcional en las empresas públicas. En cuanto al empleo, se ejecutó el programa «Mi Primer Empleo Digno» destinado a formar e insertar a jóvenes en empleos estables. También se creó Edimo (Empleo Digno Intensivo en Mano de Obra), PAE (Programa de Apoyo al Empleo) y Propaís, programas generadores de empleos en el sector público. Estas reformas tuvieron el objetivo de mejorar la inserción de la población en un puesto de trabajo e incrementar las remuneraciones recibidas en empleos ya existentes. De esta forma, el MAS, al mismo tiempo que buscó fortalecer el tejido productivo compuesto por la pequeña y mediana empresa (en consonancia con su proyecto histórico de desarrollo), trató de brindar mejores condiciones de trabajo a los asalariados mediante la regulación del mercado de trabajo. Encaminado en su proyecto de reforma laboral, el gobierno del MAS

³ D. S. N° 28699 (2006), que elimina la libre contratación y prohíbe la subcontratación; D. S. N° 861 (2011), que abroga el D. S. N° 21060 y restituye los derechos reconocidos en la LGT; Ley N° 321 (2012), que incorpora a la LGT a los trabajadores manuales y técnicos de los gobiernos y alcaldías.

⁴ D. S. N° 0012 (2009), que establece la inamovilidad laboral a padre y madre progenitores; D. S. N° 0110 (2009), que aprueba el pago de servicios y reconocimiento de antigüedad desde los 3 meses de trabajo.

⁵ D. S. N° 29539 (2008), que establece la restitución del fuero sindical.

⁶ D. S. N° 107, en el que se reconoce la subcontratación y obliga a las empresas intermediarias a cumplir con los beneficios sociales de los trabajadores.

incentivó la generación de empleo; de manera directa, mediante programas de formación y de inserción en empleos, y de manera indirecta a través de políticas tales como el aumento del gasto público (programas de construcción de infraestructura) o promoviendo a través de facilidades crediticias y políticas impositivas, procesos de acumulación en ciertos sectores de la economía.

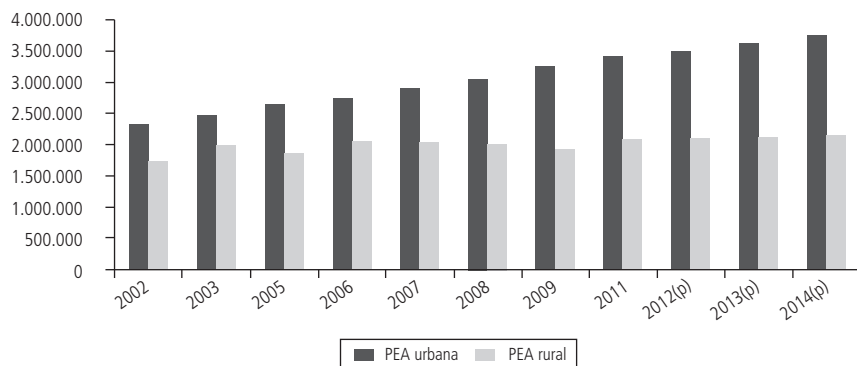
El crecimiento de la población económicamente activa y el incremento de la migración campo-ciudad

La dinámica económica, incentivada por la política redistributiva del Gobierno, afianzó la migración de fuerza de trabajo del campo a la ciudad; proceso mediante el cual las comunidades campesinas e indígenas pasan a jugar el papel de reservas inagotables de fuerza de trabajo. Esto ocurre en la medida en que comuneros indígenas y campesinos se desligan de las relaciones no capitalistas en sus comunidades para ingresar en el intercambio mercantil y de explotación capitalista; sea como fuerza de trabajo activa o como fuerza de trabajo socialmente superflua, engrosando la sobrepoblación relativa existente en las ciudades.⁷ Este proceso se afianza muy en contra de las expectativas del gobierno, que trató de mantener vivas a las comunidades mediante programas dirigidos a rescatar la «producción agropecuaria desde los saberes indígenas» e impulsar el «desarrollo endógeno en las comunidades indígenas», en la perspectiva de su autosustentabilidad. Esta migración campo-ciudad se da, al mismo tiempo, con la creencia, por parte de la población indígena que migra a las ciudades, de que el actual gobierno, su gobierno indígena, abrió posibilidades de progreso en la ciudad.

En el período considerado, en consecuencia, llama la atención, en primera instancia, el crecimiento constante de la PEA (Población Económicamente Activa) en el área urbana, en contraposición a la población rural que prácticamente se mantuvo invariable, como se aprecia en el gráfico 1. Se trata de un indicio de que el crecimiento de la población ocupada, en los últimos años, se concentró en las ciudades.

⁷ La sobrepoblación relativa latente es aquel semi-proletariado que tiene un pie en el campo y está en vías de metamorfosearse en población urbana o población obrera urbana. Esta sobrepoblación se manifiesta cuando los canales de atracción de la industria provocan migración de la población campesina o indígena hacia las ciudades para que trabajen en determinados periodos de tiempo (Marx, 1985). Además, la sobrepoblación relativa latente rural puede esconderse también bajo la forma de una multitud de arrendatarios con parcelas demasiado pequeñas para ser productiva (Kabat, 2009); éstos, generalmente, entran en relaciones de producción bajo la forma de "al partido". En el caso de Bolivia esta población se inserta, generalmente, en los mismos empleos precarios de la capa estancada de la sobrepoblación relativa. Esto se debe a su poca formación escolar, su dificultad de hablar el castellano y a la jerarquía que tiene el trabajo del campesino o el indígena en las ciudades, que es considerado como trabajo barato, útil para empleos caracterizados por el uso de fuerza física extrema, jerarquización permeada de valoraciones raciales.

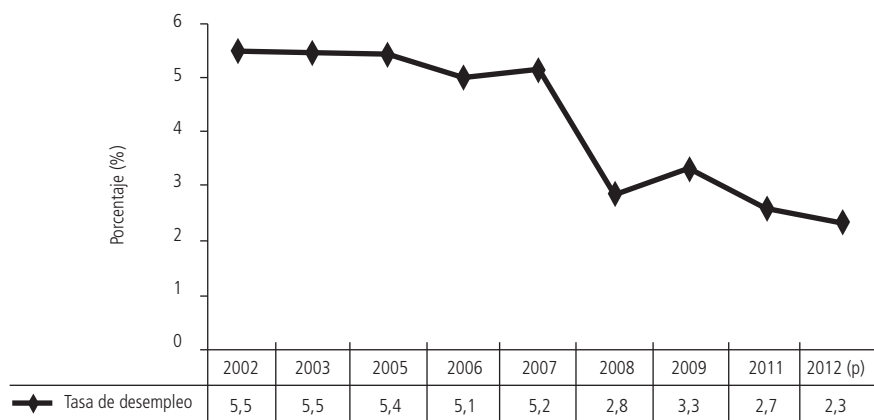
Gráfico 1

Población Económicamente Activa según área geográfica

Fuente: elaboración propia con base en datos de Udape (Unidad de Análisis de Política Social y Económica).

Por otra parte, si observamos en el gráfico 2, la tasa de desempleo cayó notoriamente desde el 2008. Es decir, no sólo hay un crecimiento de la población ocupada en las ciudades, sino que los procesos de inserción a empleos son exitosos. Sin embargo, en el gráfico 3 se observa una tasa de asalariamiento moderada que oscila, levemente, por encima y por debajo del 50 por ciento.

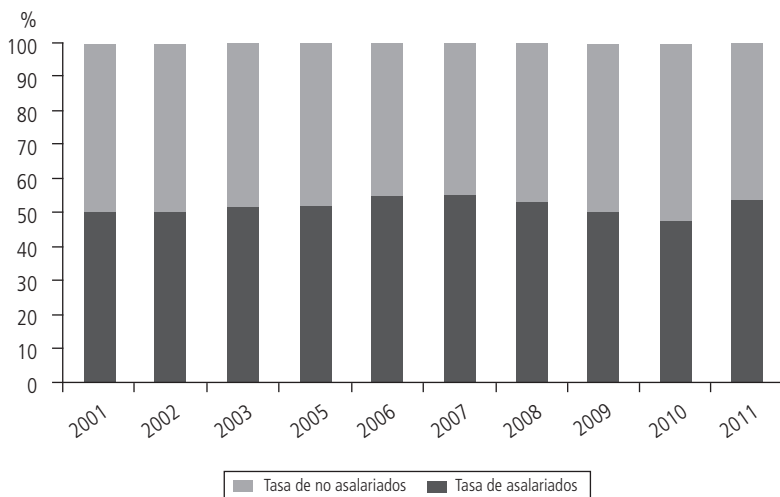
Gráfico 2

Tasa de desempleo en Bolivia

Fuente: elaboración propia con base en datos de Udape.

Gráfico 3

Tasa de asalariamiento



Fuente: elaboración propia con base en datos de Udape e INE (Instituto Nacional de Estadística).

La conservadora variabilidad de la tasa de asalariamiento puede ser el resultado de dos fenómenos. Por una parte, podría indicar que el crecimiento de la ocupación se da en formas de reproducción de la fuerza de trabajo no capitalista en actividades artesanales, por cuenta propia o insertándose en el amplio espectro de las actividades de servicio (comercio minorista, vendedores ambulantes y el transporte público, etc.) (Dierckxsens, 1982).⁸ Por otra parte, podría indicar la existencia de otras formas de ocupación que, si bien no aparecen bajo la forma asalariada, son actividades subsumidas formalmente en la valorización capitalista; tal puede ser el caso de los «talleristas» por cuenta propia que trabajan a domicilio, formando parte de una red de maquila comandada por una empresa, o de trabajadores de talleres de soldadura o cerrajería, relacionados por contrato a procesos de producción de empresas capitalistas.

A partir de estas referencias, cabe preguntarse: ¿dónde se inserta o se concentra la generación de empleo para responder a las expectativas de esta población?, ¿qué papel jugó la política laboral del gobierno en este contexto?

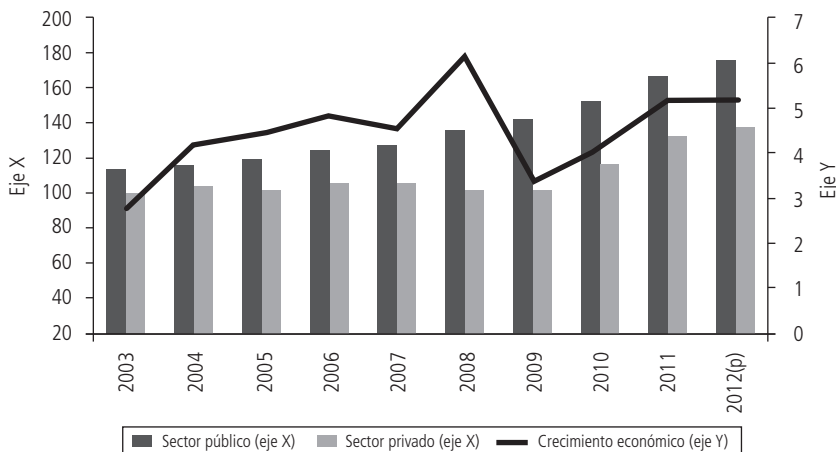
⁸ La reproducción ampliada del capital (la acumulación de capital), en sociedades como Bolivia, significa la reproducción ampliada de una superpoblación relativa y la necesidad de ésta de buscar formas alternativas de trabajo como son las actividades organizadas por cuenta propia o de tipo familiar, estrategia de sobrevivencia característica de este tipo de sociedades (lo que muchos autores vinieron a llamar sector informal de la economía).

El crecimiento del empleo entrampado en la flexibilidad laboral en el sector público

Para precisar el contenido del crecimiento del empleo es necesario analizar su generación dividiendo la población ocupada por sectores o situación de empleo. A la vez, esta división permite explicar dónde y cómo se ha producido empleo y de qué manera las políticas laborales (directas e indirectas) incidieron en él. La división de la población ocupada, distinguiendo el sector público del privado, nos permite a su vez ver la dinámica de la población ocupada en las instituciones públicas, en relación a la etapa de gobiernos neoliberales anteriores, que racionalizaron el empleo en el sector público (Orellana, 2006).

Gráfico 4

**Índice de la población ocupada en el sector público y privado (1995=100)
en relación al crecimiento del PIB**



Fuente: elaboración propia con base en datos de Udape e INE.

El gráfico 4 muestra un crecimiento sostenido del empleo en el sector público, pero además este crecimiento es superior al del empleo en el sector privado. Esta tendencia se explica por la política de redistribución del excedente producido en el sector de materias primas (petróleo, gas, minerales, etc.), redistribución que el gobierno impulsó con programas de construcción de infraestructura pública (los programas: «Bolivia Cambia, Evo cumple»,⁹

⁹ El Programa *Bolivia Cambia, Evo Cumple* representa la piedra angular del programa de gobierno de Evo Morales durante sus tres gestiones en la presidencia (2006-2015). Este se refiere a una serie de proyectos municipales en salud, educación, desarrollo productivo e infraestructura social en los nueve departamentos de Bolivia. Existen diversas fuentes de financiamiento a este programa, sin embargo las que más se destacan son el Tesoro General de la Nación, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social y la cooperación internacional de Venezuela, Cuba, Japón, entre otras.

«Mi agua I y II»,¹⁰ etc.) que crearon empleos en los sectores de construcción, servicios de salud pública y educación; creación impulsada también por la puesta en marcha del régimen de autonomías,¹¹ que acrecentó la burocracia estatal con la formación de instituciones departamentales y municipales descentralizadas.

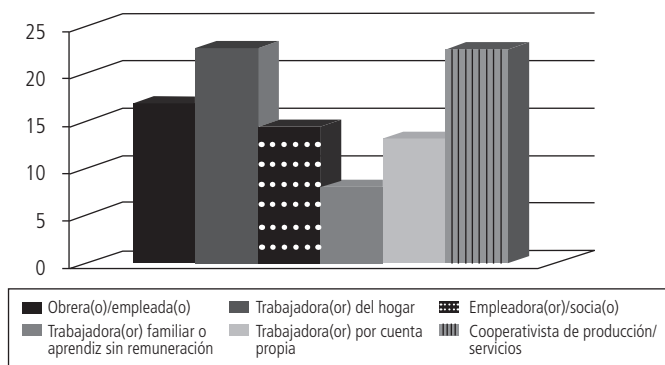
No obstante, el crecimiento del empleo impulsado por el gasto público reprodujo empleos temporales regidos por la Ley del Funcionario Público (contratación de consultores en línea y funcionarios de inserción eventual). Se puede decir, entonces, que el gobierno creó empleos en el sector público, pero a costa de mantener las condiciones de flexibilidad e inestabilidad laboral en el sector. Si bien ensancha la burocracia estatal (en contraste con la etapa neoliberal anterior), lo hace sobre la base del régimen de empleo heredado del neoliberalismo.

La generación de empleo con flexibilidad laboral en el sector privado

En el sector privado, la dinámica de empleo se concentró en cooperativas y en el trabajo doméstico (gráfico 5).

Gráfico 5

Población ocupada por situación de empleo en ciudades capitales (año 2012)



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INE

¹⁰ Los Programas *Mi agua I y II* constituyen la primera y segunda fase de un conjunto de proyectos ejecutados para la implementación de sistemas de riego y agua potable en los diversos municipios de Bolivia, con el objetivo de mejorar el acceso al agua en la población periurbana y rural. Tuvieron como principal fuente de financiamiento el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social.

¹¹ Durante la Asamblea Constituyente, llevada a cabo en el periodo 2007-2009, se aprobó el Nuevo Régimen de Autonomías, a partir del cual se crean asambleas legislativas a nivel departamental, sub-alcaldías y comunas, además de un nuevo Ministerio de Autonomías; instancias estatales que no existían en el marco de la Ley de Descentralización Administrativa inscrita en la Ley de Participación Popular puesta en vigencia en el año 1995. Esta creación de nuevas instancias ejecutivas y legislativas dentro del régimen de autonomías impulsó el crecimiento de la burocracia estatal.

El aumento de las trabajadoras del hogar nos muestra (confirmando nuestras anteriores afirmaciones) que la ocupación creciente de la fuerza de trabajo en el área urbana, en la etapa actual, se da bajo formas no capitalistas de reproducción de fuerza de trabajo (Dierckxsens, 1982), es decir, como fuerza de trabajo que no es aprovechada directa, sino indirectamente, para la valorización de capital. El creciente empleo en servicios, bajo formas no capitalistas de producción, se da por la incapacidad del sector industrial para absorber toda la fuerza de trabajo que migra a la ciudad y que es expulsada del sector rural por la misma dinámica de acumulación capitalista. Pero, ¿por qué una gran parte de la población fue absorbida en el servicio del trabajo doméstico? Una posible explicación se encuentra en el crecimiento del empleo y de los ingresos disponibles en capas medias urbanas que, generalmente, contratan servicios domésticos.

El crecimiento de la pequeña y mediana empresa convirtió a este sector en importante generador de empleo. El año 2010, el INE estimaba que los empleadores comprendían el 7 por ciento de la población ocupada; para el 2012, según los datos del Censo, el grupo de empleadores creció al doble (gráfico 5). El incremento del número de medianas, pequeñas y micro empresas (gráfico 6) es coherente con el significativo crecimiento del número de empleadores; crecimiento que no es casual, sino que, como mencionamos, es parte del proyecto del gobierno expresado en el PND. Como precisa Orellana:

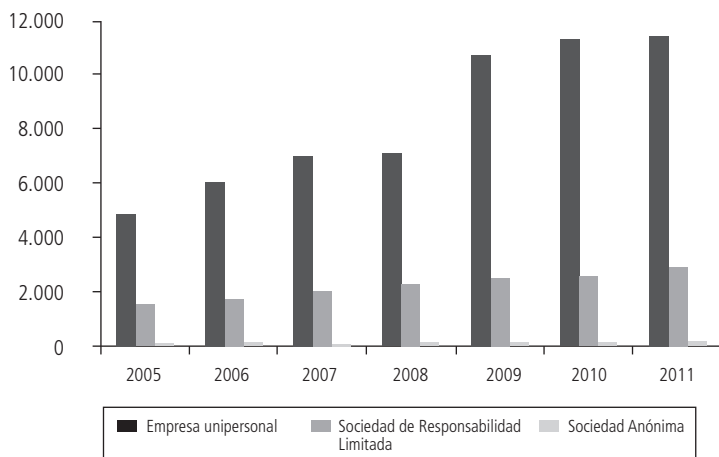
[El gobierno del MAS] apunala al Estado como promotor y protagonista del desarrollo nacional, cuya participación sería indispensable en la producción y el comercio de los sectores estratégicos que garanticen la acumulación interna (como el sector de hidrocarburos); protegiendo y al mismo tiempo alimentando al resto de los sectores productivos, donde los pequeños productores son los mayores generadores de empleo e ingresos, pero que necesitan del apoyo estatal para competir en los mercados internos y externos (Orellana, 2006: 28).

Este proyecto se operativizó mediante una política fiscal expansiva que dinamizó el mercado interno y una política crediticia, bajo la denominación de «Crédito Productivo» (con la otorgación de fideicomisos), dirigida a pequeños y medianos emprendimientos a través del Banco de Desarrollo Productivo e instituciones financieras mixtas o públicas Nafibo (Nacional Financiera Boliviana), Fondesif (Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero), FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y FPS (Fondo Nacional de Inversión Productiva Social).

En consecuencia, en el periodo considerado, estos pequeños y medianos productores afianzan su papel de generadores de la mayor proporción del empleo. Como se aprecia en el gráfico 7, existe una relación positiva, entre el crecimiento de empresas medianas y pequeñas y la generación de empleo.

Gráfico 6

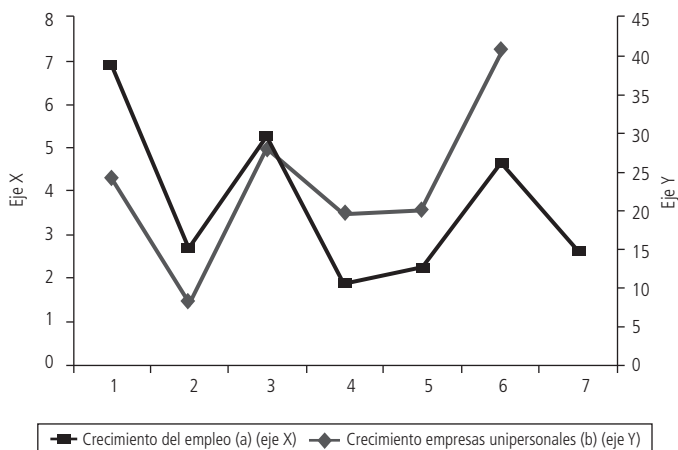
Número de nuevas empresas registradas por tipo societario



Fuente: elaboración propia con datos de Udape.

Gráfico 7

Relación entre el crecimiento del empleo y crecimiento de empresas unipersonales
(en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del INE y estadísticas de Fundempresa (Registro Nacional de Empresas).

Es necesario precisar que en este contexto se articuló la dinámica del empleo a la asumida por las pequeñas empresas subcontratistas, a través de las fluctuaciones de su

actividad económica; por ejemplo, es el caso de empresas pequeñas articuladas a procesos de producción de empresas grandes por medio de relaciones de tercerización o de subcontratación, que se ven sujetas a los tiempos fijos de contrato y que subsumen a sus trabajadores a estos tiempos cortos de operación, y dejan de operar en periodos de licitación o cambian el personal, debido a que migran a otro rubro con empresas-clientes de otras características. De esta manera, las empresas subcontratistas o tercerizadas se convierten en el mecanismo elástico mediante el cual se ensancha la población ocupada por cortos periodos y se vuelve a contraer, expulsando otra vez a obreros que viven una trayectoria de trabajo de inserción fluctuante. Son la capa *fluctuante*¹² de la sobrepoblación de fuerza de trabajo en las ciudades (Marx, 1985). El propio gobierno fue rebasado por estas estrategias empresariales de uso de la fuerza de trabajo; de ahí que, de prohibir en 2006 la subcontratación, en 2009 pasó a legalizarla, imponiendo a los intermediarios y a las empresas que subcontratan el cumplimiento de los beneficios sociales contemplados en la Ley del Trabajo. Además, con la legalización de la subcontratación conservó la estructura jerárquica empresarial vigente, en la que un gran puñado de micro y pequeñas empresas de servicios viven articuladas a las prácticas flexibilizadoras de las empresas de capital transnacional, como Unilever, lasa (Industrias Alimenticias Sociedad Anónima), Coca Cola, Gloria, etc.).

Por otra parte, una gran cantidad de empresas pequeñas, dispersas en las áreas periurbanas, que a veces alquilan viviendas para convertirlas en instalaciones de producción y cuya pequeñez y dispersión las hace difíciles de ubicar, son las que absorben una importante proporción de la oferta de empleo actual; empresas que tienen un proceso productivo intensivo en fuerza de trabajo, con muy poca tecnología y que recurren a reducir por varias vías los costos en fuerza de trabajo. Estas empresas, por su frágil existencia, no brindan condiciones de estabilidad laboral a sus obreros; al contrario, son las que absorben a la capa *latente*¹³ y *estancada*¹⁴ de la sobrepoblación relativa de fuerza de trabajo (Marx, 1985).

¹² La sobrepoblación relativa fluctuante comprende aquella población joven de hombres y mujeres que logra llevar una trayectoria laboral caracterizada por su constante inserción y expulsión de empleos eventuales. La característica de esta población es que mientras son jóvenes encuentran posibilidades de inserción en empleos temporales, pero cuando llegan a la edad adulta pierden la posibilidad de insertarse fácilmente a un empleo temporal y pasan a formar parte de la sobrepoblación relativa estancada (Kabat, 2009). En este sentido Marx decía que la sobrepoblación relativa fluctuante se acrecienta a medida que aumenta el volumen de la industria. Una parte de esos obreros emigra; en realidad, no hace más que seguir los pasos del capital emigrante (Marx, 1985: 799).

¹³ La sobrepoblación relativa latente es aquel semi-proletariado que tiene un pie en el campo y está en vías de metamorfosearse en población urbana o población obrera urbana. Esta sobrepoblación se manifiesta cuando los canales de atracción de la industria provocan migración de la población campesina o indígena hacia las ciudades para que trabajen en determinados periodos de tiempo (Marx, 1985). Además, la sobrepoblación relativa latente rural puede esconderse también bajo la forma de una multitud de arrendatarios con parcelas demasiado pequeñas para ser productiva (Kabat, 2009); éstos, generalmente, entran en relaciones de producción bajo la forma de «al partido». En el caso de Bolivia esta población se inserta, generalmente, en los mismos empleos precarios de la capa estancada de la sobrepoblación relativa. Esto se debe a su poca formación escolar, su dificultad de hablar el castellano y a la jerarquía que tiene el trabajo del campesino o el indígena en las ciudades, que es considerado como trabajo barato, útil para empleos caracterizados por el uso de fuerza física extrema, jerarquización permeada de valoraciones raciales.

¹⁴ La sobrepoblación relativa estancada pertenece al ejército obrero activo, pero su ocupación es sumamente irregular y por ello ofrece al capital una masa de trabajo latente o disponible. Sus condiciones de vida están por debajo del medio normal de la clase obrera, pues

Finalmente, las cooperativas de producción o servicios son las unidades productivas que han absorbido a la cuarta parte de la población ocupada (gráfico 5). En el cuadro 1 se puede apreciar que el número de cooperativas creadas va en aumento en una tasa del 50 por ciento, entre el 2003, el 2007 y el 2012.

Cuadro 1
Número de cooperativas nuevas, gestión 2003, 2007, 2012

	2003		2007		2012	
	Número	Variación (por ciento)	Número	Variación (por ciento)	Número	Variación (por ciento)
Total	58	n/d	101	57	207	49

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del INE y el OTEB (Observatorio de Trabajo y Empleo en Bolivia).

Las cooperativas mineras entre 2004 y 2009 crecieron de forma paralela a la elevación del precio internacional de los minerales, con breves oscilaciones en los años posteriores. La política del gobierno en este sector tendió a incentivar su expansión mediante una serie de medidas, como la de eximir a las cooperativas de pagar la alícuota referida al Impuesto a la Utilidad de las Empresas (IUE), crear un Fondo de Financiamiento para la Minería Cooperativizada (Fofim) e incluir a las cooperativas en el régimen de tasa cero en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otras. Las políticas de incentivo a la producción cooperativista minera, no sólo coadyuvaron a su crecimiento, sino también al incremento de la fuerza de trabajo insertada en el sector, ya sea como socio de cooperativa o como obrero al servicio de un socio-patrón.

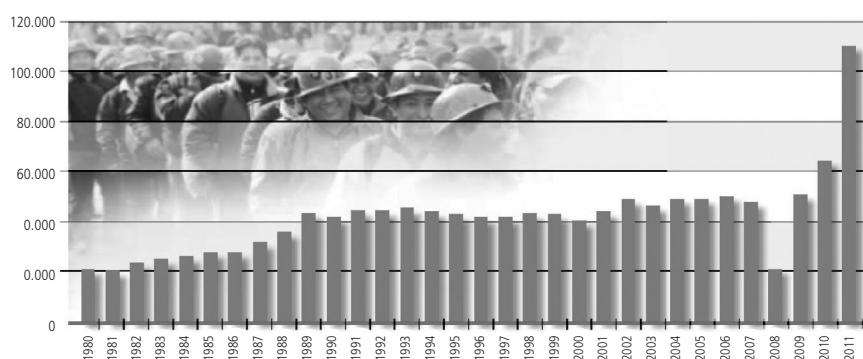
En el gráfico 8 se ve el vertiginoso crecimiento en los últimos años de trabajadores ocupados en la producción cooperativa en el sector minero. No obstante la importante capacidad de absorción de fuerza de trabajo, al interior de éstas cooperativas existe un grupo que se destaca entre el conjunto de socios; grupo que ocupa los órganos de dirección de las cooperativas y que contrata a una masa de trabajadores asalariados que no tienen el status de socios y que son la mayoría. Estos trabajadores asalariados, constituyen una fuerza de trabajo no especializada, que periódicamente es absorbida o expulsada de las cooperativas según las demandas de estas (Francescone y Díaz, 2012). En las minas de Oruro se ha

llega sólo a insertarse en trabajos precarios caracterizados por la alta rotación de trabajadores, pero además es estancada porque esta población tiene muchas dificultades para cambiar su situación de precariedad y vive reproduciendo su existencia en la inserción constante a trabajos precarios. Su figura principal es la industria domiciliaria. Recluta sus integrantes entre los supernumerarios de la gran industria y la agricultura (Marx, 1985; Kabat, 2009).

estimado que el 23 por ciento de los trabajadores de las cooperativas mineras son obreros asalariados; en el caso de las minas de Potosí se estima que el 80 por ciento de la fuerza de trabajo inserta en las cooperativas mineras proviene de las comunidades colindantes con los centros mineros; «obreros indígenas» que mantienen su relación económica con la comunidad, pero que en ciertos periodos de su vida se dedican a la producción minera, reproduciendo su existencia como fuerza de trabajo latente que es movilizadada desde las comunidades y desprendida de la producción comunal por ciertos periodos de tiempo.¹⁵

Gráfico 8

Número de trabajadores ocupados en la producción cooperativa minera



Fuente: Francescone y Díaz, 2012.

Además de los «obreros indígenas», las cooperativas mineras absorben a la fuerza de trabajo fluctuante (Dierckxsens, 1982) de la sobrepoblación relativa, asentada en las ciudades mineras (Potosí y Oruro); se trata generalmente de obreros jóvenes que oscilan entre la actividad minera y otras actividades comerciales de la ciudad. A veces se trata de adolescentes y niños que realizan tareas de recolección de desmontes, concentración de minerales y preparación de la dinamita; en este caso, un informe de la OIT ha identificado que el 5 por ciento de la fuerza de trabajo empleada en la minería corporativizada son niños o adolescentes (Francescone y Díaz, 2012).

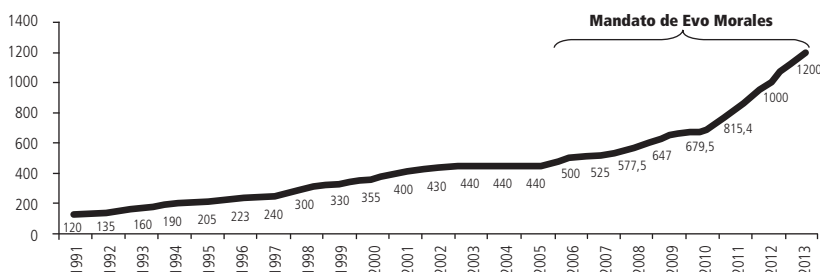
¹⁵ La existencia de estas formas no capitalistas de producción en el agro, al reproducirse simultáneamente a los procesos de acumulación de capital, abre la posibilidad a mecanismos de extracción de plusvalía; estos, basados en la explotación estacional de fuerza de trabajo, tienen garantizada su reproducción por las formas no capitalistas de producción que integran a esta en procesos de semi-proletarización. De esta manera, las formas no capitalistas de producción son un prerequisite del capital para extraer, no sólo una plusvalía proveniente del empleo de fuerza de trabajo durante el proceso productivo; sino también, para obtener un plusvalor extraordinario al depositar parte de la reproducción de la fuerza de trabajo en el sector no capitalista, lo que se expresa a nivel de los precios, en los bajos salarios que perciben los obreros.

La paradoja entre una política salarial expansiva y la caída del salario real

Uno de los pilares del régimen de acumulación neoliberal fue el congelamiento del salario como mecanismo de control de la inflación, de ahí su irrisorio crecimiento, como se puede apreciar en el gráfico 9. Al contrario de la etapa neoliberal anterior, el gobierno del MAS buscó impulsar un crecimiento del salario mediante su ajuste al salario mínimo nacional (ajuste que es negociado entre el gobierno y la Central Obrera Boliviana, ente sindical que representa a los sindicatos de asalariados). Este reajuste anual al salario mínimo nacional generó un crecimiento constante del mismo, en términos nominales, sobre todo en la era del MAS, que se inicia el 2006 (gráfico 9).

Gráfico 9

Salario mínimo nacional, período 1991 - 2013



Fuente: elaboración propia en base a datos de Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

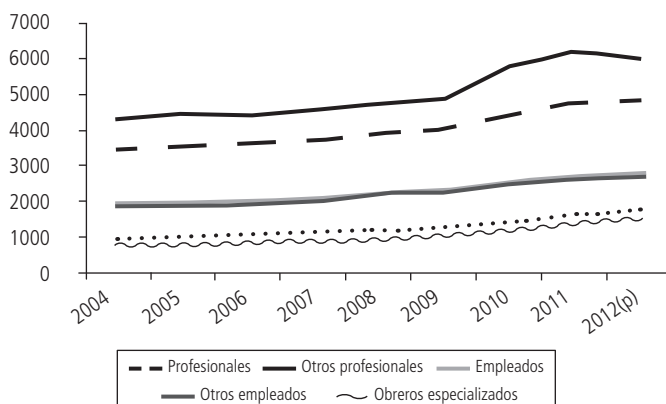
Es notorio que entre el 2012 y 2013, el reajuste del salario fue significativo (20 por ciento); sin embargo, este reajuste salarial se restringió para ser aplicado sólo a los trabajadores que reciban un monto salarial, igual o inferior al mínimo nacional. Esta restricción no obstaculizó, no obstante, el crecimiento nominal del salario en los diferentes grupos ocupacionales; ni siquiera, en los que tienen escalas salariales altas, como se puede observar en el gráfico 10.

Sin embargo, el crecimiento significativo y constante del salario nominal debe evaluarse en relación a la capacidad de compra del salario de bienes y servicios, para la subsistencia de la familia del trabajador (salario real); o en palabras de Marx, es necesario examinar el «valor de cambio de la fuerza de trabajo» en relación a «la masa de medios de subsistencia» que el obrero y la obrera necesitan para reproducir su fuerza de trabajo y la de su familia. Partiendo de esta perspectiva, se observa en el cuadro 3 que a pesar de que existan incrementos nominales al salario mínimo nacional, éste tiende a sufrir un proceso

de devaluación real en el transcurso de los meses de cada año. Si se evidencia con mayor detenimiento se constará que entre enero y diciembre del 2012 el salario mínimo real cayó en 23 ítems; para el año 2013 esta caída se torna más dramática —a pesar de que existió un incremento nominal del 20 por ciento— ya que se experimenta una reducción entre enero y diciembre de 46 ítems en el poder de compra. Sin embargo, para el año 2014, el incremento salarial propuesto por el gobierno, bajo la fórmula: «incremento salarial superior a la tasa de inflación», supera la devaluación sufrida por el salario mínimo real durante el año 2013.

Gráfico 10

Salario medio nominal por grupo ocupacional en Bs.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

Cuadro 3

Salario mínimo de los años 2012, 2013 y 2014

Año/Mes	Salario Mínimo Nacional (Bs.) (1)	Índice de Precios al Consumidor (IPC* Base=2007) (2)	Salario Mínimo Real (en cantidad de Unidades físicas, Ítems) (1)/(2)
2012-Enero	1000	1,33	752
2012-Junio	1000	1,35	741
2012-Diciembre	1000	1,39	719
2013-Enero	1200	1,4	857
2013-Junio	1200	1,43	839
2013-Diciembre	1200	1,48	811
Propuesta tentativa del gobierno de incremento del SMN para el 2014	1440	1,55	929

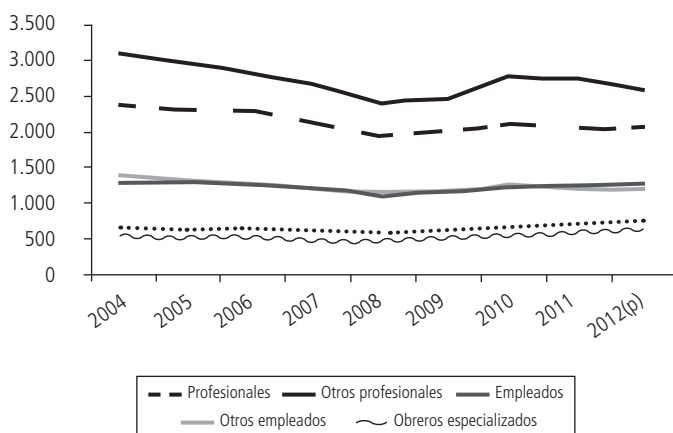
Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística 2013

(*): El estimado del IPC según el crecimiento promedio anual de anteriores gestiones.

Pese al incremento real interanual del salario mínimo nacional, la tendencia a la caída del salario real ha sido un aspecto común en los distintos grupos ocupacionales, como se puede ver en el siguiente gráfico 11.

Gráfico 11

Salario medio real por grupo ocupacional (1995=100)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

El efecto de esta caída continua del salario real sobre la capacidad adquisitiva de las familias es significativo. Se puede observar claramente en el cuadro 4, que el salario medio real apenas cubre la mitad de los productos básicos de la canasta normativa alimentaria¹⁶ en los grupos de empleados y obreros; considerando que en este cálculo, no se han incluido todos los servicios y bienes que la familia obrera debe pagar, como el alquiler de la vivienda, la vestimenta y los servicios relacionados a la educación y la salud.

En consecuencia, la política gubernamental de reajuste salarial, basada en la fórmula «un incremento salarial por encima de la tasa de la inflación», no tiene el impacto positivo que se esperaría. Si bien la política del gobierno no se basó en el congelamiento temporal del salario, buscó otras medidas para controlar su crecimiento como el reajuste retardado del salario mínimo nacional, que consiste en negociar casi a mediados de año un aumento

¹⁶ Un conjunto de bienes alimentarios básico, que es estimado con base en los cálculos de los ítems (bienes alimentarios) mínimamente necesarios para la reproducción familiar de cuatro personas. Esta canasta normativa excluye todos aquellos servicios y bienes (no alimentarios), que igual se constituyen como primera necesidad para la reproducción familiar.

salarial con base en cifras desactualizadas que, sobre todo, responden al porcentaje registrado en diciembre del año anterior. Este mecanismo le permitió al gobierno, negociar con los sindicatos obreros sobre la propuesta de incrementos salariales ya superados por la tasa de inflación actual; por otra parte, los incrementos salariales significativos del 20 por ciento solo se aplican a los salarios menores o iguales al mínimo nacional; mientras que el porcentaje de aumento del salario en sectores ocupacionales de profesionales u obreros especializados se estancó. En consecuencia, la paradoja de la política salarial es que; por una parte, el gobierno aplica una política expansiva del salario nominal, pero al mismo tiempo, aplica una política fiscal expansiva de bonos y subsidios que provoca procesos inflacionarios, frente a los cuales no introduce medidas que neutralicen la caída del salario real (control de precios).

Cuadro 4

Capacidad de compra del salario medio real del año 2012, según grupo ocupacional y el salario mínimo nacional propuesto por el Gobierno para el 2014

	Gerentes y administ.	Profesionales	Otros Profesionales	Empleados	Otros Empleados	Obreros especializados	Otros obreros	Propuesta del gobierno de SMN
Salario medio real (1)	6197	2052	2609	1278	1220	764	647	836
Cantidad de items alimentarios (2)	1462							
Proporción de compra alimentaria (en porcentaje) (1)/(2)	423	140	178	87	83	51	44	57

Fuente: elaboración propia según datos obtenidos del INE y CEDLA (Centro de Estudios del Desarrollo Laboral y Agrario).

En relación a otros beneficios que incrementan el salario, como mencionamos, una de las acciones del gobierno fue restituir la LGT, como marco legal de referencia, para regular la relación obrero-patronal; esto significaría, la restitución de una serie de beneficios sociales considerados como salario indirecto. Sin embargo, esta medida no parece ser eficiente para mejorar la cobertura de los trabajadores con estos beneficios. El cuadro 5 muestra la cobertura de dichos beneficios, antes del gobierno de Evo Morales (año 2004) y el alcance de la misma, durante su primer mandato (2006-2010).

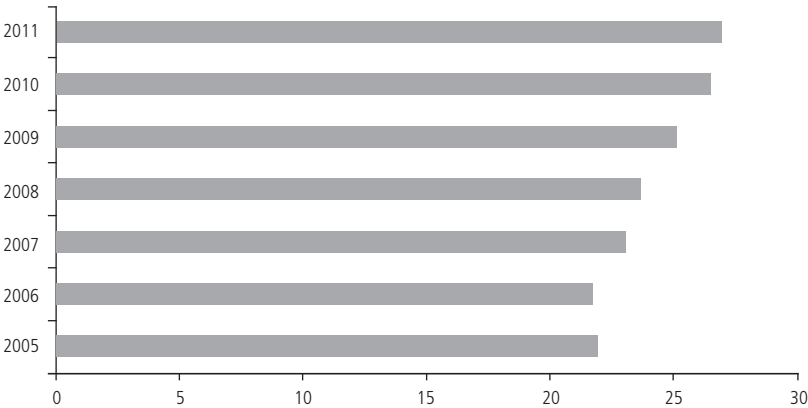
Cuadro 5
Participación porcentual de beneficios sociales por categoría ocupacional

Beneficios sociales	2004			2007			2009		
	Obreros %	Empleados %	Población asalariada %	Obreros %	Empleados %	Población asalariada %	Obreros %	Empleados %	Población asalariada %
Aguinaldo	21	55	43,2	24,3	62	51	21	52,7	45,5
Bonos o primas	4	15	10,6	7,9	15,6	12	4,2	13	13,8
Pagos horas extras	4	2,7	2,9	7	5	5	4,2	6	5,6
Pago transporte	5	6	6	12	7,6	9,3	5,7	8,5	8

Fuente: elaboración propia según datos obtenidos del Instituto de Estudios Avanzados del Desarrollo - Inesad.

Como se puede apreciar, la cobertura de estos beneficios no aumentó sustancialmente, esto se debe sobre todo, a dos fenómenos: primero, a la incapacidad institucional del mismo Estado, para hacer efectivo el cumplimiento de las normas que aprueba. La otra causa es que el empleo creció en el sector de la pequeña y mediana empresa, en rubros de servicios y construcción que, por su pequeñez o su corta existencia, esquivan el cumplimiento de estos beneficios. Como dijimos, también las cooperativas mineras crecieron en número y absorbieron una cantidad considerable de la fuerza de trabajo; cooperativas que operan con el privilegio de no regirse a la LGT (Ley General del Trabajo) para contratar fuerza de trabajo.

Gráfico 12
Cobertura del seguro a largo plazo o seguro de jubilación
(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

La misma tendencia se observa en el salario diferido. El seguro de jubilación, hasta el año 2011, luego de 6 años de reformas, sólo llega a una cuarta parte de la población asalariada, como se puede ver en el gráfico 12.

La ineficacia de la restitución de la Ley General del Trabajo frente al deterioro de las condiciones de trabajo

Como se comprobó, el empleo se creó, en gran parte, en cooperativas y en pequeñas y medianas unidades productivas caracterizadas por su difícil control del cumplimiento de las normas de regulación laboral. En este acápite, se trata de redondear nuestro análisis, con la valoración de las condiciones de trabajo en estos espacios laborales. En primer lugar, nos detenemos en la valoración de la jornada laboral; en el cuadro 6, se puede observar dos tendencias sobre el total de horas trabajadas a la semana. Por un parte, los trabajadores menores a 24 años trabajan menos horas a la semana de las establecidas en la LGT. Por otra parte, hay una tendencia entre los trabajadores adultos, a la extensión de su jornada de trabajo, más allá de lo establecido en la LGT, ¿a qué se debe esta diferencia?

Cuadro 6

Promedio de horas de trabajo por edad de los asalariados

	2008	2009	2010
Total	47,4	46,8	45,6
10 a 14 años	27,1	30,9	21,4
15 a 19 años	36,3	34,2	34,9
20 a 24 años	43,4	43,2	42,8
25 a 34 años	50,2	47,2	46,7
35 a 44 años	50,4	50,5	47,4
45 + años	49,1	50,0	49,5

Fuente: Base de datos de la Encuesta de Trabajo del Cedla del año 2010.

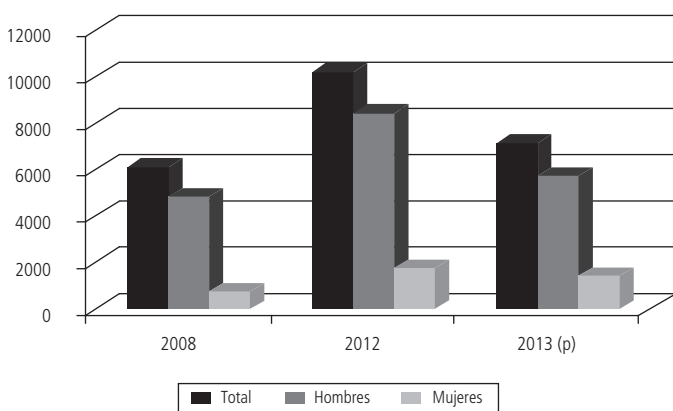
Esta diferencia generacional en el número de horas se debe al distinto tipo de trabajo en que trabajadores adultos y trabajadores jóvenes se insertan. Los trabajadores jóvenes, de poca experiencia laboral, se insertan en trabajos eventuales y de medio tiempo, muchas veces como practicantes o aprendices; en general, son los trabajos de servicios o trabajos eventuales en empresas pequeñas de bebidas o alimentos, que absorben fuerza de trabajo en temporadas de demanda alta de sus productos. Otra parte importante de la población

joven es absorbida en el trabajo a jornal en empresas de construcción o en empresas de servicios comerciales. En suma, se trata de trabajadores subempleados, eventuales, a medio tiempo, sin reconocimiento de ningún beneficio social, más allá del salario básico. En contraposición a esta situación de subempleo, entre los trabajadores adultos con estabilidad laboral, que trabajan en empresas grandes de la industria manufacturera, se carga el peso de la producción para responder a la demanda creciente de productos en el mercado. Para esto, se aplican diferentes mecanismos de alargamiento de la jornada de trabajo (fijación de tasas de producción o bajos salarios para motivar a los obreros a trabajar horas extra); así, mientras un polo de la población es mandada al subempleo y a ser inserta en empleos eventuales, una proporción relativamente pequeña de trabajadores es expuesta a extenuantes jornadas de trabajo (Alaluf, 2005). En este sentido, pese a los decretos que restituyen la vigencia de la LGT, las horas semana fijadas para el trabajo asalariado no se respetan o en todo caso, las mismas empresas buscan mecanismos de extensión de la jornada laboral.

Las condiciones de seguridad laboral, reguladas por la LGT, tampoco son cumplidas por la patronal, incumplimiento que se refleja en el aumento de los accidentes laborales en el período considerado, como se puede apreciar en el gráfico 13.

Gráfico 13

Accidentes laborales registrados por el Ministerio de Trabajo



Fuente: elaboración propia con base en datos del Cedla y la OTEB.

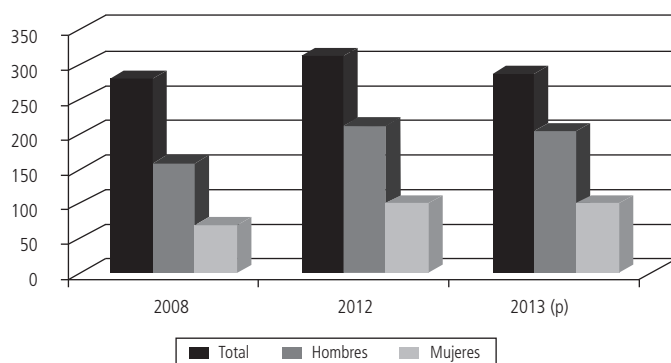
Los accidentes laborales ocurren, generalmente, en los sectores más dinámicos de la economía, como en el sector de la construcción que está conformado, en su mayoría, por

empresas pequeñas, muchas de ellas con tiempos cortos de operación y que no tienen maquinarias ni implementos de trabajo idóneos. Similar es el caso de las cooperativas mineras que hacen uso intensivo de fuerza de trabajo, por no contar con tecnología moderna, para la extracción del mineral. Muchas de estas cooperativas operan con muy pocas previsiones técnicas y, en consecuencia, la explotación indiscriminada de los cerros provoca derrumbes, a este peligro están expuestos obreros y socios de las cooperativas mineras.

Las empresas subcontratistas son otro caso a resaltar porque, al no poder cubrir los altos costos de operación con el presupuesto fijado en la prestación del servicio, deciden racionalizar los gastos en dotación de implementos de protección a sus trabajadores o en la renovación de máquinas y herramientas. Las malas condiciones de trabajo también llevan a los obreros a trabajar en condiciones de riesgo ergonómico, provocando a mediano plazo enfermedades.

Gráfico 14

Enfermedades ocupacionales registradas en el Ministerio de Trabajo



Fuente: elaboración propia con base en datos del Cedla y la OTEB.

En el gráfico 14, se observa que en estos últimos años, hubo un crecimiento continuo de las enfermedades laborales. Uno de los problemas en las pequeñas empresas, es que sus procesos son predominantemente manuales y obligan a los obreros a realizar operaciones físicas repetitivas, que a mediano plazo les provocan problemas de movilidad en las articulaciones. Es de resaltar la situación de los trabajadores de las empresas medianas, que operan en ambientes con altas vibraciones acústicas, quienes a mediano plazo, contraen problemas auditivos. En el caso de las empresas medianas de crianza de pollos o en las empresas pequeñas de producción de helados o embutidos, el contacto con altas y bajas temperaturas

produce dolores constantes en las articulaciones de los obreros; en ellos las enfermedades de artritis y de bronco neumonía son constantes. Estas empresas, por la cantidad de capital con el que operan, no tienen las condiciones para prevenir las enfermedades provenientes de la forma en que configuran sus procesos productivos.

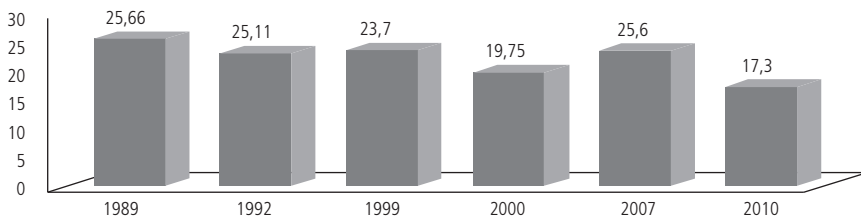
Una alta conflictividad laboral con una sindicalización restringida

El análisis previo muestra que la regulación laboral del gobierno no ha sido efectiva; en la medida en que no mejoró sustancialmente las condiciones de trabajo de los sectores asalariados; pero ¿cuál ha sido la reacción de las organizaciones frente a los resultados paradójicos de estas reformas?

En la medida en que el Gobierno impulsó la sindicalización, restituyendo este derecho mediante la puesta en vigencia de la LGT, los primeros años de Gobierno del MAS (2007 - 2009) se caracterizan por un proceso creciente de sindicalización, alcanzando el año 2007 la tasa más alta de 23,6 por ciento (gráfico 15).

Gráfico 15

Tasa de sindicalización en ciudades capitales (1989-2010)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Montero, 2003; Escobar, 2011; Escobar y Rojas, 2010.

Sin embargo, en el año 2010 la tasa de sindicalización baja notoriamente; esta tendencia puede explicarse, porque como demostramos, la generación de empleos en este periodo, se centró en unidades productivas medianas y pequeñas, que por sus características, crean empleos precarios bajo diferentes formas de flexibilidad laboral. Como se trata de empresas pequeñas, gran parte de ellas cuenta con menos de 20 trabajadores (requisito legal para formar un sindicato). Este requisito para la formación de un sindicato es el principal obstáculo legal que impide que trabajadores de empresas pequeñas formen un sindicato. Con el tiempo este requisito se convirtió en una estrategia patronal para contratar fuerza de trabajo en el sector manufacturero, mediante la formación de empresas de servicios pequeñas, tratando de controlar la resistencia y capacidad combativa de los trabajadores.

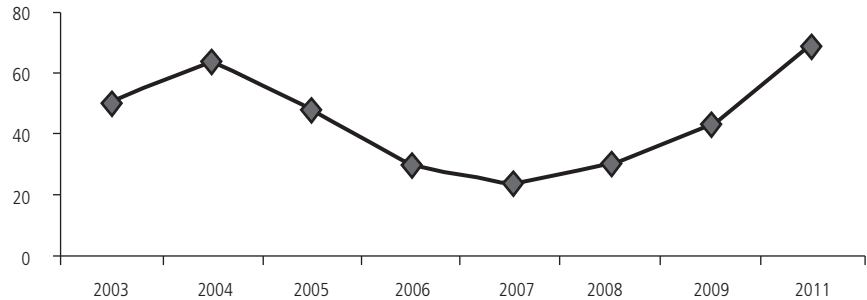
Pero esta caída de la tasa de sindicalización no sólo se debe a esta traba legal, sino también a la impostura del gobierno respecto al problema sindical; si bien en un primer momento impulsó la sindicalización, lo hizo porque trató de consolidar su poder político con el apoyo de las organizaciones sindicales (obreros, trabajadores del sector público, campesinos, transportistas, etc.), en una etapa de lucha por la hegemonía contra la oligarquía empresarial y terrateniente (fracción de clase desplazada del Estado). Después que esta lucha se definió a favor del MAS, la conflictividad entre el gobierno y los sectores de asalariados aumentó, en la medida en que el gobierno era incapaz de cumplir con las demandas laborales. Frente a este escenario de conflictividad, el gobierno empezó a tomar medidas de control de las organizaciones de los trabajadores, una de las cuales fue la de intentar frenar la sindicalización, ya sea mediante la flexibilización laboral, la violación al fuero sindical de los sindicatos del sector público o la creciente burocratización del proceso de sindicalización en el sector privado.

Por otra parte, el gobierno buscó reducir la conflictividad laboral al corporativizar a los sectores asalariados. Pero su búsqueda de corporativizar a los sindicatos encontró límites en la incapacidad de responder a las exigencias de estos sectores; exigencias consistentes en elevar los salarios, mejorar las pensiones de jubilación, generar empleos estables, etc. Esta incapacidad perpetuó una relación relativamente conflictiva entre el gobierno y los sindicatos. Como alternativa, el gobierno impulsó la burocratización de las organizaciones sindicales, incorporando a los dirigentes sindicales a su partido a cambio de respaldar la gestión sindical. Esta burocracia sindical le permitió al MAS frenar, por ciertos periodos, las manifestaciones de descontento de los asalariados. Pese a ello, en la era del MAS, los conflictos laborales abiertos (Edwards, 1982), protagonizados por organizaciones sindicales, se elevan después de un periodo de relativo declive en años anteriores (gráfico 16). La subida de la conflictividad registrada no fue sólo contra el gobierno, sino también, contra los patrones. La política de incentivo a la sindicalización fortaleció a las organizaciones tradicionales de asalariados (Federación de Trabajadores y trabajadoras fabriles, Federación sindical de trabajadores mineros, Federación de trabajadores de la construcción, etc.) y con ello mejoraron sus condiciones políticas para la defensa de sus derechos laborales. También influyeron las reformas laborales implementadas por el gobierno, que desde la visión de los sindicatos, les dio un respaldo legal que mejoró las condiciones de lucha por derechos laborales.

El sector público sindicalizado fue un importante protagonista de las protestas dirigidas al Estado (el empleador), en la medida en que el gobierno trató de frenar la sindicalización o reducir el número de trabajadores, mediante reformas que amenazaban ciertos derechos adquiridos por ellos. Lo paradójico es que el gobierno se valió de las mismas estrategias de flexibilización laboral que él mismo intentó de neutralizar mediante la regulación.

Gráfico 16

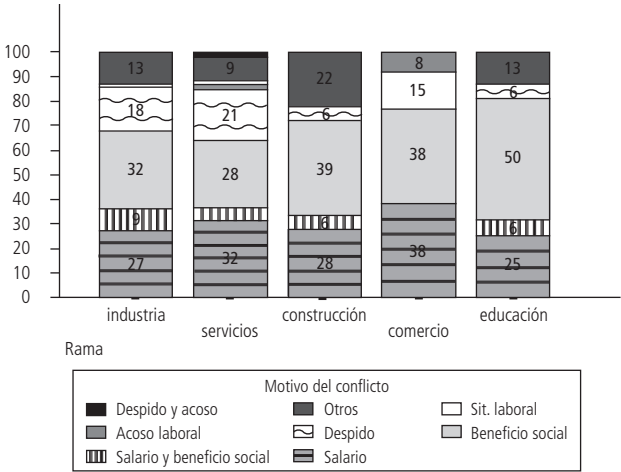
**Conflictos laborales y salariales abiertos registrados en la prensa
(periodo 2003 - 2011)**



Fuente: Quiroga et al., 2012

Gráfico 17

**Conflictos laborales registrados por el Ministerio de Trabajo según rama de producción,
año 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en libros de conciliación del Ministerio de Trabajo

En el sector privado, la principal causa que promueve estos conflictos laborales se relaciona con el incumplimiento, por parte de la patronal, al pago de los beneficios sociales, lo que corrobora la ineficacia de la vigencia de la LGT como mecanismo persuasivo, para que los patrones cumplan con el pago de beneficios sociales (gráfico 17).

Consideraciones finales

Partimos de preguntarnos: *¿Por qué la mayor regulación del mercado laboral, puesta en marcha por el gobierno del MAS, no se ha traducido en la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera y paradójicamente, se observa el aumento de la precariedad laboral en Bolivia?* La reflexión de nuestra evidencia empírica nos permite visualizar el contexto explicativo, dentro del cual, es posible dar una respuesta a dicha pregunta: el proyecto histórico de desarrollo del capitalismo andino-amazónico en Bolivia, que identifica como sujetos de este desarrollo a los pequeños y medianos productores encaminados mediante una política económica a convertirse en sujetos de dicho desarrollo.

En la medida en que el crecimiento del empleo es fruto de la política económica del gobierno, dirigida a generar las condiciones para la acumulación de capital en el sector de pequeños y medianos productores (redistribución del excedente para ampliar el mercado interno, democratización del crédito productivo, etc.), la regulación laboral encuentra sus límites en las propias características de este sector, que basa la acumulación de capital no en la innovación tecnológica y organizacional de sus procesos productivos, sino en mantener las condiciones de sobreexplotación de la fuerza de trabajo: evadiendo el cumplimiento de la Ley General del Trabajo, aplicando diferentes formas de flexibilización laboral para ello, al mismo tiempo que pone en marcha mecanismos de intensificación y alargamiento de la jornada laboral en espacios de trabajo caracterizados por la falta de implementos y condiciones de seguridad industrial. Es decir que el sector reproduce a escala ampliada, un rasgo histórico de la acumulación de capital en los países neocoloniales como Bolivia, el de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo (Marini, 1970) como principal fuente de competitividad, frente a la producción de países con un mayor desarrollo tecnológico. Ante esta situación, la capacidad institucional del Estado se encuentra neutralizada, no sólo en términos técnicos, para hacer el seguimiento a esta pléyade de emprendimientos evasivos, sino también, en términos políticos, en la medida en que estos medianos y pequeños productores son una importante base social del proyecto histórico del MAS y, como en el caso de las cooperativistas mineras, se encuentran directamente implicados en el diseño de políticas económicas y sociales dirigidas al sector.

La caída permanente del salario real es el indicador de una contradicción entre la necesidad de expandir el mercado interno, mediante la democratización del crédito, la otorgación de bonos y subsidios, etc., provocando fuertes presiones inflacionarias, y la necesidad de responder a los requerimientos de mejora salarial de los trabajadores asalariados. La contradicción se resuelve cargando sobre los asalariados el costo de generar las condiciones para la acumulación del capital entre estos pequeños y medianos productores, en la medida en que la inflación constituye un importante mecanismo de transferencia de recursos desde el bolsillo de los trabajadores al de los patrones, que ante una subida de los

salarios, responden reajustando los precios de sus productos. En esta situación, el gobierno no controla a los empresarios en relación a la subida de sus precios, sino que, como vimos, contiene el crecimiento del salario, afianzando la consecuente caída del salario real. Esta situación se mantiene hasta hoy dentro de un relativo equilibrio, favorable al gobierno y a la patronal, en la medida en que la conflictividad, que emana de las malas condiciones laborales, ha sido controlada por una burocracia sindical afín al gobierno.

Son evidentes las limitaciones que encuentra el proyecto de reformas laborales del MAS en una formación económico-social como la de Bolivia, dónde no se tienen las bases materiales para impulsar reformas como las que consiguieron los trabajadores en los países centrales; estas reformas encuentran sus límites en las características estructurales del capitalismo periférico. En este sentido, si se compara la situación actual de los trabajadores asalariados en relación a la etapa de auge del neoliberalismo, se puede concluir que, si bien las reformas del MAS no mejoraron sustancialmente las condiciones de compra venta de la fuerza de trabajo, sirvieron para animar, en una primera etapa, la reorganización sindical, reorganización que significa, para los trabajadores, la restitución de espacios de lucha por mejoras condiciones laborales. Las propias reformas del MAS, que como vimos, promovieron el desarrollo de medianos y pequeños emprendimientos, explican la caída del desempleo en relación a la etapa neoliberal ortodoxa; al mismo tiempo que la reproducción de la condición de precariedad laboral en estos empleos creados.

Para finalizar, es importante puntualizar que explicar *¿Por qué la mayor regulación del mercado laboral, puesta en marcha por el gobierno del MAS, no se ha traducido en la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera y paradójicamente, se observa el aumento de la precariedad laboral en Bolivia?* sólo ha sido posible superando una visión estrechamente jurídica de la regulación laboral (como una «norma» social o como el «empleo» históricamente «negociado» por los «actores» que intervienen en la movilización social de los trabajadores) (García López, 2003; Rolle, 2005), refiriéndonos a ella como momento y producto de un complejo proceso de producción y reproducción de la realidad social, lo que nos ha permitido ir más allá de la descripción aparente de los efectos de la política laboral del MAS, hasta establecer sus limitaciones y alcances como indicador de la configuración sociopolítica que impone y sustenta un proyecto de desarrollo económico-social.

Referencias bibliográficas

Alaluf, Mateo (2005). «Concepciones del trabajo, estrategias de empleo y evolución de la clase obrera», en Jorge García et al: Alberto, ed., *Lo que el trabajo esconde*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Dierckxsens, Win (1982). *Capitalismo y población*, San José, Educa.

Edwards, P. K. y Hugh Scullion (1982). *La organización social del conflicto laboral*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Escobar, Silvia y Bruno Rojas (2010). *Mas asalariados, menos salario*, La Paz, Cedla.

Escobar, Silvia y Bruno Rojas (2011). *¡No hay derecho! Situación de los derechos laborales en Bolivia*, La Paz, Cedla.

Francescone, Kirsten y Vladimir Díaz (2012). «Cooperativas mineras: entre socios, patrones y peones», *Revista Petropress*, n° 30, pp. 32-41, Cochabamba, Cedib.

García Linera, Álvaro (2006). *El capitalismo andino-amazónico*, La Paz, Ed. Cono Sur.

García López, Jorge (2003) «La fuerza de trabajo es una mercancía...», *Revista Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 21, n° 2, pp. 43-66, Madrid.

Kabat, Marina (2009). «La sobrepoblación relativa. El aspecto menos conocido de la concepción marxista de la clase obrera», *Revista Anuario Ceics*, n° 3, pp. 109-127, Buenos Aires, Razón y Revolución.

Kosic, Karel (1967). *Dialéctica de lo concreto*, México, Editorial Grijalbo, Colección Teoría y Práctica.

LLank'aymanta (2010). «Estructura política del MAS-IPSP en el periodo 2005-2010, una aproximación sobre las tendencias generales de su evolución», (mimeógrafo).

Marx, Karl (1985). *El Capital*, vol. 1, tomo 1, México DF, Siglo XXI.

Marini, Ruy M. (1970). *Subdesarrollo y revolución*, México DF, Siglo XXI.

PND -Plan Nacional de Desarrollo- (2006). Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz.

Montero, Lourdes (2003). *Los nuevos mundos del trabajo. El empleo asalariado en Bolivia*, La Paz, Cedla.

Muriel, Beatriz y Carlos Machicado (2012). *Empleo y regulación laboral: análisis empírico de las firmas manufactureras bolivianas, 1988-2007*, La Paz, Inesad.

Orellana, Lorgio (2006). *El gobierno del MAS no es ni nacionalista ni revolucionario*, La Paz, Cedla.

Rolle, Pierre (2005). «El trabajo y su medida», en García, Jorge; Lago, Jorge; Meseguer, Pablo y Riesco, Alberto, ed., *Lo que el trabajo esconde*, Madrid, Traficantes de Sueños.

Quiroga, María, Cristián León, Oscar Meneses, Huáscar Pacheco y Pablo Ríos (2012). *Perfiles de la conflictividad social en Bolivia (2009-2011). Análisis multifactorial y perspectivas*, La Paz, Fundación UNIR.

Páginas electrónicas consultadas

<http://www.cedla.org/>

<http://www.inesad.edu.bo/>

www.udape.gob.bo

www.ine.gob.bo

www.fundempresa.org.bo

<http://www.miprimereempleodigno.gob.bo/>

Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho dos anos 2000*

JOSÉ DARI KREIN**

MAGDA DE BARROS BIAVASCHI

pp. 47-82

Resumo

Este artigo apresenta uma análise do mercado e das relações de trabalho no Brasil dos anos 2000. A principal hipótese é a de que há movimentos contraditórios. Por um lado, constata-se real melhora de diversos indicadores do mercado de trabalho, em especial quanto à formalização, queda do desemprego e elevação da renda média dos trabalhadores. Por outro, o processo de flexibilização das relações de trabalho persiste nas formas flexíveis de contratação da força de trabalho, como é o caso da terceirização, na remuneração variável e na modulação da jornada. Nesse sentido, discute-se a evolução do mercado de trabalho no período, as tendências da regulamentação pública do trabalho via Estado e via negociação coletiva e o papel de certas instituições públicas nesse cenário.

Palavras chaves

Emprego / Flexibilidade / Terceirização/ Regulação social do trabalho

Abstract

This paper presents an analysis of the market and labor relations in Brazil in the years 2000's. The main hypothesis is that there are contradictory movements. On the one hand, there has been real improvement of various labor market indicators, especially regarding the formalization, falling unemployment and increased of the workers real income. On the other hand, the process of liberalization of labor relations persists, as in the case of outsourcing, the variable compensation and the control of labor day length. It is from that perspective that we discuss the evolution of the labor market in that time period as well as the trends of public regulation of labor via state and via collective bargaining and the role of certain public institutions

Key words

Employment / flexibility / Outsourcing / Social Regulation of Labor

* A pesquisa faz parte do projeto temático FAPESP (2012/20408-1): «Contradições do Trabalho no Brasil Actual. Formalização, precariedade, Terceirização e regulação». Al respecto ver Reseña Proyecto de Investigación, pág. 247 (nota del editor).

** J. Dari Krein: Professor do instituto de economia da unicamp, pesquisador do centro de estudos sindicais e economia do trabalho (Cesit/ IE/Unicamp), Professor da Pós-Graduação do programa Trabalho e Sociedade do IFCH/Unicamp.

Correo-e: darikrein@gmail.com

M. de Barros Biavaschi: Doutora em Economia Social do Trabalho pelo IE/Unicamp e Pós-Doutora em Economia Social do Trabalho pelo IE/ Unicamp.

Correo-e: magdabia@terra.com.br

Introdução

A tendência internacional, consoante com as características do capitalismo contemporâneo, é a da flexibilização das relações de trabalho e diminuição da proteção social do trabalhador. Neste artigo, pretende-se apresentar um balanço das normas de proteção social do trabalho nos anos 2000 no Brasil, mais precisamente de 2003 a 2013, tendo-se como parâmetro os aspectos que contribuem para ampliar o leque dessa regulação pública ou flexibilizá-la.

Por flexibilização,¹ compreende-se o aumento da liberdade de o empregador definir unilateral e discricionariamente a contratação, o uso e a remuneração do trabalho. Já quanto à regulação social (Noronha, 1998; Krein, 2013), ao se tratar da normatização no Brasil, identificam-se três espaços de construção: o Estado; a negociação coletiva via atuação sindical; e, o poder discricionário do empregador na definição das regras disciplinadoras da relação capital e trabalho. No caso do Estado, essa regulação se dá: pelo Poder Legislativo, expressando-se, sobretudo, nas leis; pelo Poder Executivo (especialmente Ministério do Trabalho e Emprego e da Previdência Social), expressando-se nas Portarias e NRs- Normas Regulamentadoras, com foco na área de saúde e segurança do trabalho, e nos parâmetros definidos pelo Sistema de Fiscalização; e, pela Justiça do Trabalho e pelo Ministério Público do Trabalho, respectivamente, em suas atribuições de concretizar o direito na norma de decisão e de atuar na condição de fiscal da sociedade, inclusive com legitimidade para propor Ações Cíveis Públicas e Ações de Nulidade de cláusulas negociais por abusivas ou redutoras de direitos. Ou seja: instituições que contribuem tanto para a efetividade dos direitos normatizados quanto para a definição de novos parâmetros que regem as relações de trabalho.

Neste artigo, a regulação pública do trabalho é compreendida como sendo a estabelecida tanto pela via do Estado quanto pela negociação coletiva, no espaço público e não no mercado, em que o poder discricionário do empregador é prevalente (Dedecca, 1999). Na análise que este texto apresenta, a ênfase maior será dada às normas produzidas no âmbito do Estado. Essa opção está fundamentada na compreensão de que o modelo brasileiro é o legislado, sendo o Estado o definidor prevalente das regras do trabalho e da proteção social (Noronha, 1998 e Cardoso, 2003).

Já quanto ao Estado e ao Direito as referências são, sobretudo, Poulantzas (1990) e Neumann (1983). Em Poulantzas, o Estado não é pura e simplesmente uma relação, mas uma condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações

¹ Usa-se o termo flexibilização e não desregulamentação. Isso porque novas regras positivadas pelo Estado ou, ainda, pela negociação coletiva, podem ser redutoras de direitos e, portanto, prejudiciais aos trabalhadores. Por exemplo, a forma como no Brasil foi regulamentado o instituto de participação nos lucros pelos empregados. Ou, ainda, alguns projetos de lei em andamento no Congresso Nacional dispendo sobre a terceirização, com alto potencial flexibilizador e precarizador das relações de trabalho. Ver a respeito Krein (2013).

de classe. Nesse sentido, o Estado não é um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura a despeito de suas contradições. O Estado, condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder desde o exterior. Mas é o jogo dessas contradições na sua materialidade que torna possível a função de organização do Estado (Biavaschi, 2007). Quanto ao Direito do Trabalho compreendido como relação, as referências estão em Neumann (1983); ou seja, uma relação de força, assim como é uma relação de forças a que se estabelece entre capital e trabalho.

Essa opção teórica, conectada com as lutas e conflitos próprios de uma sociedade em determinado momento histórico, permite que mais bem se compreendam as próprias contradições do processo da construção normativa e das políticas públicas no Brasil no limiar do Século XXI. A análise evidencia essas contradições em um período em que, por um lado há melhoria dos indicadores do mercado de trabalho e, por outro, persistem e, por vezes, se intensificam certas tendências flexibilizadoras das relações de trabalho, sendo a terceirização uma dessas expressões. Portanto, não há tendência única. Daí a hipótese: movimentos contraditórios em meio aos quais foram viabilizadas algumas regulamentações que fortalecem a lógica da flexibilização, *pari passu* a outras que ampliam a tela da proteção social. O que se percebe, no entanto, é que em geral são medidas de caráter mais pontual, sem que alterações estruturais do arcabouço legal institucional se tenham efetivado, apresentando-se a organização dos trabalhadores mais com poder de veto e resistência às medidas colocadas na agenda desde os anos 1990, do que com efetivo protagonismo na ampliação do leque da proteção social. Nesse cenário, o tema da política e da correlação de forças ocupa espaço privilegiado.

Não é demais ressaltar que essas tendências contraditórias se deram em período em que o mercado de trabalho apresentou indicadores positivos, como: redução do desemprego, aumento da formalização e da renda dos assalariados, especialmente dos que estão na base da pirâmide social. Nesse sentido, as evidências empíricas não confirmaram as teses liberais dos anos 1990 que condicionavam a melhora do mercado de trabalho à alteração do arcabouço legal. Nessa *démarche* se, por um lado, a experiência brasileira dos anos 2000 não confirmou as teses² fundadas na visão de que informalidade, desemprego e baixos salários são resultantes de excessiva ou de equivocada regulamentação, por outro é fato que certas tendências flexibilizadoras continuaram avançando no contexto de reorganização da produção de bens e serviços e do trabalho no capitalismo contemporâneo, com destaque à terceirização, à remuneração variável e à redefinição do tempo de trabalho.

² A visão neoclássica expressada nas obras, sobretudo, de Pastore (1994) e a dos novos Keynesianos, expressada, especialmente, nos trabalhos de Camargo (1996). Para um aprofundamento desse estudo, remete-se a: Krein, Santos e Nunes, 2011.

Na análise das medidas aprovadas ou em tramitação no período e das cláusulas dos instrumentos coletivos de trabalho, optou-se por organizá-las em duas categorias: 1) As que reduzem a tela da proteção social, fortalecendo a flexibilização; 2) As que ampliam a tela da proteção social e reforçam a regulação pública. Em cada uma, privilegiaram-se quatro aspectos: a remuneração do trabalho; as formas de contratação; o tempo de uso da força de trabalho; e, a inclusão de trabalhadores na proteção social (formalização).

Desde logo, deixa-se claro que se parte da ideia de que os movimentos contraditórios tratados neste texto estão profundamente imbricados na dinâmica da economia e do mercado de trabalho. Uma melhor estruturação desse mercado tem como suposto o crescimento econômico, na medida em que organiza a alocação das ocupações geradas na sociedade. Essa compreensão, porém, não elimina outra, igualmente importante:

A de que o arcabouço jurídico institucional trabalhista, que inclui tanto as regras de proteção social ao trabalho como as instituições públicas com incumbência de fiscalizar e garantir seu cumprimento pode contribuir na estruturação do mercado de trabalho e na definição de certos parâmetros fundamentais que concretizam a dignidade humana, um dos principais preceitos constitucionais brasileiros (Nobre, Krein e Biavaschi, 2008: 119).

O artigo está assim estruturado: 1) Evolução do mercado de trabalho no Brasil no período, base a partir da qual é possível compreender o que ocorreu com o trabalho nos anos recentes; 2) Principais alterações legislativas, com quadros comparativos das medidas que se contrapõem ou reforçam o movimento de flexibilização dos direitos sociais do trabalho, tanto no período 2003-2010, quanto no período 2011-2013,³ 3) Principais tendências das negociações coletivas no período, com destaque às questões da remuneração, jornada e formas de contratação; 4) As instituições públicas e a terceirização, com foco na Justiça do Trabalho. Nas considerações finais, se procederá a uma síntese desses movimentos contraditórios e da agenda brasileira a respeito da proteção social do trabalho.

Os movimentos contraditórios na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro

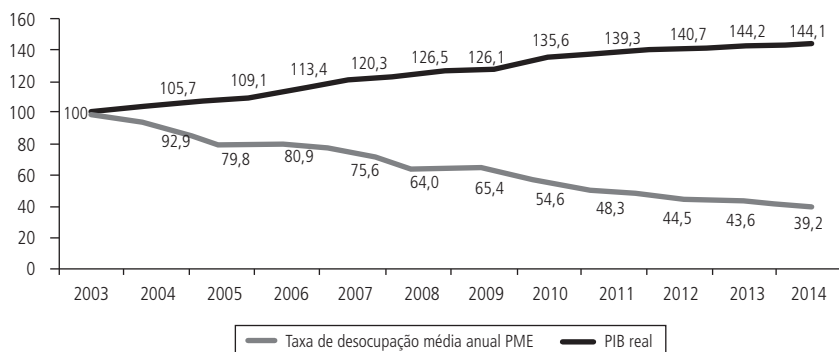
Os movimentos contraditórios enunciados na introdução não se referem à inflexão dos anos 1990, mas à existência, ao mesmo tempo, de uma melhora de indicadores do mercado de trabalho e da persistência do processo de flexibilização das relações de trabalho. A melhora dos indicadores se expressa na elevação da formalização (contratos com proteção na seguridade social), na queda do desemprego e na melhora da renda dos trabalhadores, sobretudo os que estão na base da pirâmide social (Baltar, 2014).

³ O período 2003-2010 é tratado no texto como período Lula, primeiro e segundo; já o período de 2011-2013, é nominado como período Dilma.

Essa ambivalência está relacionada com a dinâmica da economia, ainda que não se esgote nela. Por um lado, a economia brasileira, como a latinoamericana, insere-se na globalização financeira, com características muito desfavoráveis ao trabalho e à ação coletiva (Baltar e Krein, 2013). Por outro, o Brasil apresentou crescimento econômico, com três momentos distintos: 1) No começo da década até 2003, quando, ainda de forma tímida, iniciou o processo de formalização, mas com queda substantiva da renda média do trabalho, em torno de 15 por cento em termos reais. Nesse período, de baixo dinamismo econômico (em torno de 2 por cento ao ano), o desemprego aberto cresceu fortemente, chegando a 13,5 por cento, segundo a PME⁴ (Baltar, 2014). Em 2003, o país combinava baixo crescimento econômico, altíssimo desemprego e queda na renda média dos assalariados. 2) Entre 2004 e 2008, o crescimento econômico foi mais substantivo (4,8 por cento em média ao ano), com melhora de praticamente todos os indicadores do mercado de trabalho. Esse crescimento iniciou com o *boom* das *commodities*, prosseguindo com a dinamização do mercado interno. 3) Após crise de 2008, o crescimento ficou mais instável, com tendência de baixa a partir de 2011. Apesar desse baixo crescimento, os dados do mercado de trabalho continuaram, na sua maioria, melhorando, no marco temporal em foco (até o final de 2013), realidade que o gráfico 1 retrata.⁵

Gráfico1

**Evolução de PIB e da taxa de desemprego aberto - Brasil
2003-2013 (2003=100)**



Fonte: IBGE (Contas Nacionais) e PME. Elaboração: Cesisit.

⁴ Pesquisa Mensal de Emprego, calculado pelo IBGE para as 6 principais regiões metropolitanas do país.

⁵ É importante salientar que o PIB brasileiro está sendo recalculado pelo IBGE para adaptar-se a critérios definidos pelos organismos internacionais. Até abril de 2015 foi publicada a revisão referente aos dados de 2011, em que a taxa de crescimento subiu de 2,7 por cento para 3,9 por cento. Já os novos dados a partir de 2012 ainda não foram publicados.

Apesar da melhora dos indicadores, certas características estruturais do mercado de trabalho⁶ não foram superadas: excedente estrutural da força de trabalho, baixos salários, dispersão nos rendimentos, expressiva informalidade, ocupação elevada em atividades de baixa produtividade, por conta própria e em pequenos negócios, alta rotatividade, etc.

Contextualização dos anos 2000

Nos anos 2000, não houve alteração substantiva na forma de inserção do País na economia mundial. As mudanças efetivadas na política econômica a partir de 1999, com adoção das metas de inflação, câmbio flutuante e *superávit* primário, foram mantidas. No entanto, houve certa inflexão a partir de 2006 quando o Estado assumiu papel de maior protagonismo com o Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, com a adoção de políticas de fortalecimento dos bancos públicos, com o planejamento do setor elétrico, etc. Na crise econômica mundial de 2008, em ação mais ousada, políticas anticíclicas visaram à retomada do crescimento econômico que permitiram que, em 2010, o PIB crescesse à razão de 7,6 por cento. Como mostra Baltar (2014), esse crescimento foi puxado —em um primeiro momento— pelo *boom* do comércio exterior, favorecendo os países exportadores de *commodities*, como é o caso do Brasil. A melhoria das contas externas em cenário de baixa inflação possibilitou ao governo ativar o mercado interno, favorecendo o crédito, ampliando as políticas de transferência de renda, elevando o salário mínimo. Assim, foi gerado um ciclo de consumo de bens duráveis e de ampliação de serviços. A inflação baixa, combinada com progressiva valorização do Real, contribuiu para aumentar o poder de compra dos assalariados. É nesse cenário que este texto analisa alguns indicadores do mercado e das relações de trabalho.

No entanto, a partir de 2011, em meio ao aprofundamento de grave crise internacional, ao esgotamento do *boom* do ciclo de consumo e às progressivas dificuldades na concretização da agenda de retomada do investimento, a economia passou a apresentar taxas declinantes. As políticas de ativação, implementadas a partir de 2012, não trouxeram os resultados esperados. Apesar dessas medidas,⁷ as proposições de caráter desenvolvimentistas foram perdendo sustentação política diante da ofensiva dos interesses do capital financeiro e dos meios de comunicação. Como resultado, o crescimento médio caiu para menos da metade do período entre 2004 e 2008, depois do fim do ciclo de consumo. Apesar do baixo dinamismo da economia, o emprego e renda do trabalho foram preservados, em muito alimentados por políticas que asseguraram a expansão do setor dos serviços, mantendo o consumo, ainda que em taxas declinantes. Além disso, a queda das taxas de natalidade, a

⁶ Por estruturação do mercado de trabalho compreende-se o processo de assalariamento e formalização.

⁷ As principais medidas foram: redução da taxa de juros, mudança do marco regulatório para o setor de energia, desoneração das folhas de pagamento de salários, subsídios para alguns dos setores produtivos, ampliação do crédito público, concessão de serviços públicos à iniciativa privada, ampliação do imposto sobre transações do exterior em relação às pessoas físicas, etc.

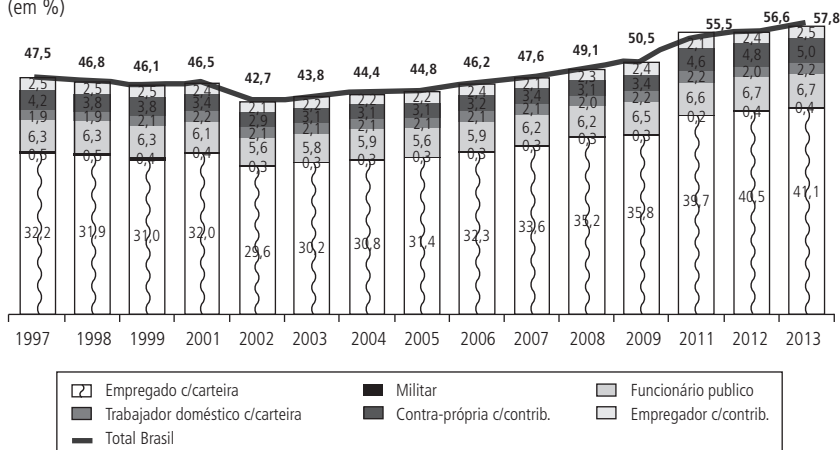
elevação da renda familiar e o retardamento da entrada dos jovens no mercado de trabalho, provocado pela ampliação do acesso ao ensino superior e técnico, proporcionaram menor pressão para geração de postos de trabalho. Até 2013, a «política econômica, entretanto, tem conseguido preservar a melhora nos indicadores do mercado de trabalho, amortecendo a desaceleração que tem ocorrido no crescimento do consumo. Esse cresceu em média 5,4 por cento ao ano em 2007 e 2008, manteve a média de 5,5 por cento ao ano em 2009 e 2010 e se ampliou em média 3,2 por cento ao ano em 2011 e 2012» (Baltar E Krein, 2013: 287).

O crescimento do emprego, combinado com a menor pressão pela geração de postos de trabalho, fez o desemprego aberto cair de 12,4 em 2003 para 4,8 em 2014, conforme gráfico 1. Um dos fenômenos mais expressivos foi o avanço da formalização dos contratos, especialmente por meio do assalariamento com carteira, como mostra o Gráfico 2.⁸ Na perspectiva de acentuar ainda mais o processo de formalização, é possível observar essa trajetória desde meados dos anos 1990. Até 2003, a tendência foi de aumento da informalidade. A partir de então, houve reversão dessa tendência. Enquanto em 2002 havia 57 por cento de ocupados sem carteira e sem proteção previdenciária, em 2013 o percentual baixou para 42 por cento.

Gráfico 2

Evolução da taxa de formalidade - Brasil: 1997 a 2013

(em %)



Fonte: PNAD. Elaboração: CESIT. Apud, Krein e Manzano, 2014.

⁸ Por formalização compreende-se o trabalho assalariado com registro formal e contribuição previdenciária. No Brasil, essa formalização se expressa na assinatura da carteira de trabalho. Além disso, computa-se como formais os trabalhadores por conta própria, que contribuem para o sistema de seguridade social. A mesma regra se aplica às empregadas domésticas. Quanto aos empregadores, há formalização quando o negócio é registrado oficialmente.

As razões para esse movimento são múltiplas, tendo como pressuposto o crescimento da economia. Na perspectiva econômica, Krein e Manzano (2014) indicam como fatores importantes para a formalização: queda do desemprego e consequente aumento do poder de barganha dos trabalhadores; elevação do gasto social; ampliação do acesso ao crédito; melhoria da máquina arrecadatária para viabilizar a elevação do *superávit* primário; políticas de formalização dos negócios a partir do Estado, via concessão de crédito às empresas, participação em licitações públicas e incentivos aos pequenos negócios (menos impostos e simplificação no seu pagamento); e tratamento aos «autônomos» (Micro Empreendedor Individual).⁹ Ao mesmo tempo, não se pode compreender essa reversão de tendência sem se considerar: a existência de um sistema de direitos dos trabalhadores inscritos na Constituição Federal de 1988 e efetivados pela assinatura da carteira de trabalho; o papel das instituições públicas do trabalho (Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e Sistema de Fiscalização do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego); e, a ação de resistência do movimento sindical. Em outros termos, diferentemente da perspectiva liberal ortodoxa, a existência de um arcabouço legal e institucional contribuiu para mais bem estruturar o mercado de trabalho, com efeitos virtuosos na renda e no emprego.

Apesar do avanço da formalização, permanece um contingente expressivo da População Economicamente Ativa, PEA, sem cobertura previdenciária. Ainda é importante destacar que formalização não é sinônimo de boas condições de trabalho, mas, o que se ressalta, é a relevância do aumento da formalização que ampliou o leque da proteção social.

Tendências das relações de emprego

Remuneração do trabalho

Quanto à remuneração, houve duas tendências distintas: de um lado, o incremento da renda, sobretudo para os que estão na base da pirâmide social; de outro, o avanço da remuneração variável, especialmente nos setores mais organizados da economia.

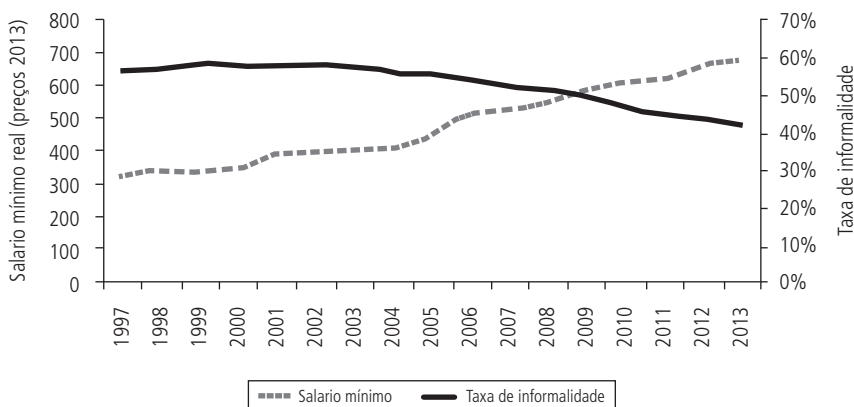
O incremento da renda relaciona-se com: a política de valorização do salário mínimo; a melhora do nível do emprego; e, o resultado das negociações salariais pelos sindicatos. O salário mínimo, em termos reais, subiu 72 por cento entre 2003 e 2013. Essa valorização provocou alteração de preços relativos. Apesar de a inflação permanecer em patamares relativamente baixos no período, os preços dos serviços (empregadas domésticas, refeições externas, gabinetes de estética, jardinagem, etc) subiram mais do que os dos produtos industriais, por exemplo. Ou seja, a política de valorização do salário mínimo elevou a remuneração

⁹ As duas iniciativas governamentais serão analisadas abaixo.

de quem está na base da pirâmide social, com efeitos positivos na distribuição da renda do trabalho. Ainda que o salário mínimo tenha permanecido relativamente baixo, essa elevação aprofundou as tensões sociais entre os segmentos que se beneficiam historicamente dos baixos salários e os que se encontram na base da pirâmide social. É também importante ressaltar que a elevação do salário mínimo não se traduziu no aumento da informalidade e do desemprego, como apregoavam as teses liberais. Ao contrário, como demonstra o gráfico 3. Nos anos 2000, enquanto elevou-se o salário mínimo, a informalidade caiu de forma substantiva.

Gráfico 3

**Evolução do salário mínimo real e da taxa de informalidade
Brasil: 1997 a 2013**



Fonte: PNAD (informalidade). Elaboração: Cesit.

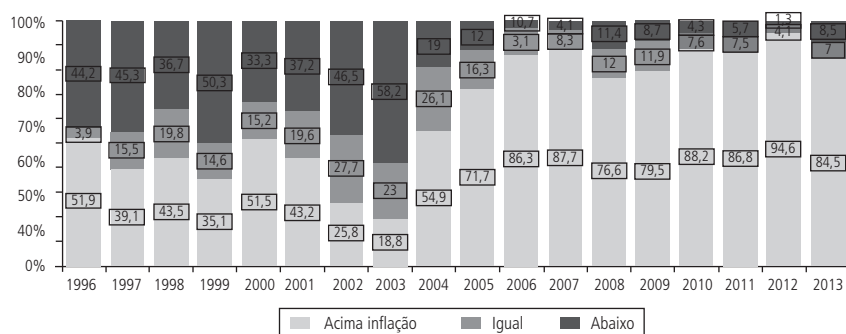
Ademais, o salário mínimo é referência para definição do piso das aposentadorias e pensões e dos Benefícios de Prestação Continuada¹⁰ alcançados aos portadores de deficiência física e aos idosos com mais de 65 anos não enquadrados nos critérios previdenciários. Dessa forma, nenhum beneficiário da Seguridade Social recebe valor inferior ao salário mínimo, constituindo-se essa política no principal mecanismo de transferência de renda.

¹⁰ O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC-LOAS, é benefício intransferível da Seguridade Social pago pelo Governo aos idosos ou às pessoas com deficiência. Têm direito os idosos com mais de 65 anos que não recebem nenhum benefício previdenciário e os portadores de deficiência, ambos com renda mensal familiar per capita de 1/4 do salário. Os deficientes devem ter a incapacidade atestada pelo Serviço Social e pela Perícia Médica do INSS.

Nas negociações salariais, a partir de 2004 foi progressivo o número de categorias profissionais que conquistaram reajuste salarial superior aos índices da inflação.¹¹ Esse aumento real foi progressivo, chegando, em 2012, a 95 por cento das categorias incluídas no banco de dados do Dieese¹² (o melhor resultado anual desde 1996), como evidencia o gráfico 4. Quanto ao percentual de aumento real, estudos demonstram que tais ganhos estão concentrados na faixa de 1 por cento a 2 por cento ao ano, no período (Krein e Teixeira, 2014).

Gráfico 4

Percentual dos reajustes salariais em comparação ao INPC-IBGE, 1996-2013



Fonte: SACC – Dieese – Painel de acompanhamento.

Enquanto entre 1998-2004 houve queda do nível da renda do trabalho, a partir de então o quadro foi de recuperação atribuída, em síntese: ao crescimento econômico e decorrente queda do desemprego; à política de recuperação do salário mínimo; à melhoria nas negociações salariais; à inflação relativamente baixa; e, à progressiva valorização do Real que, conquanto na perspectiva do desenvolvimento econômico tenha efeitos negativos, no curto prazo contribuiu para ampliar o poder de compra.

Outro aspecto referente à renda, em especial para os mais organizados, foi o incremento do Programa de Participação nos Lucros e Resultados, PLR. Os estudos mostram (Krein e Teixeira, 2014) que a remuneração variável cresceu de forma intensa,¹³ tornando-se principal tema das negociações coletivas nos anos recentes, com o valor da PLR cada vez mais expressivo. Na categoria dos bancários, por exemplo, conforme Tabela 1, a remuneração direta¹⁴ de um

¹¹ O índice utilizado no Gráfico 04 é o INPC – Índice Nacional de Preço aos Consumidores.

¹² O DIEESE é o Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômica de assessoria sindical que constitui um banco de dados sobre negociações coletivas no Brasil.

¹³ Não existem dados gerais sobre a PLR. O estudo em referência foi feito nos seguintes setores: bancários, metalúrgicos, químicos, setor energia, comerciários.

¹⁴ Entende-se por remuneração direta os valores salariais contratuais que remuneram a venda da força de trabalho. Por indireta, aqueles benefícios acrescidos ao salário, como: alimentação, transporte, plano de saúde, creches, etc.

caixa caiu de 68 por cento para 62 por cento entre 1995-2014. Enquanto isso, no mesmo período, a remuneração variável cresceu de 5 por cento para 15 por cento, cálculo que engloba somente o que foi negociado para o geral da categoria, não incluindo os programas específicos de cada banco, aliás, muito expressivos. A parte variável ganha peso crescente na composição da remuneração, de forma mais acentuada entre os que têm cargo de direção ou confiança na empresa.

Tabela 1

Composição da Remuneração Total anual de caixa de banco – Anos Selecionados

Remuneração	1995 %	2001 %	2006 %	2012 %	2014 %
Remuneração fixa direta	67,7	66,4	62,2	61,8	61,6
Remuneração fixa indireta	26,9	26,6	25,1	23,6	23,7
Remuneração variável	5,4	7,0	12,7	14,6	14,7
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Convenção Coletiva de Trabalho dos Bancários, Elaboração: Dieese - Rede Bancários.

Essa forma de remuneração, além dos efeitos negativos sobre a vida do trabalhador, impacta a organização coletiva e a Seguridade Social. Por definição, a PLR tem seu pagamento condicionado aos resultados ou lucros da empresa, tendendo a pressionar a intensidade do trabalho, com efeitos nas condições e saúde do trabalho (Tuma, 1999). Como sua negociação é descentralizada, tende a fragilizar as ações e mobilizações gerais da categoria, constituindo interesses conflitantes entre os trabalhadores. Por exemplo, os terceirizados da empresa não são beneficiados. Não tendo natureza jurídica salarial, a PLR não integra a remuneração, sobre ela não incidindo encargos e benefícios trabalhistas e previdenciários, tampouco os recolhimentos ao FGTS, criando obstáculos à constituição desse fundo público e fragilizando uma das mais importantes fontes de financiamento da seguridade social. Dedecca (1999) mostra que seu crescimento pode, no longo prazo, significar transferência de renda do trabalho para o capital, ao deixar em segundo plano a incorporação dos ganhos de produtividade nos salários, tornando-se uma das variáveis para o cálculo do valor a ser recebido pelo trabalhador no ano. Apesar disso, trata-se do principal tema das negociações coletivas. Pelo lado empresarial, é a forma de remuneração mais barata e uma política de recursos humanos disciplinadora da força de trabalho. Pelo lado do trabalhador, é a forma viabilizada de aumentar ganhos, significando, para muitos, um 14º, 15º e até um 18º salário ao ano.

Modalidades de contratação e inexistência de freios à despedida

Neste subitem apresentam-se as formas flexibilizadas de contratação e a inexistência de limites à despedida, como segue: 1) Contratação atípica *versus* contrato a prazo indeterminado; 2) Relação de emprego simulada; 3) Formas de terceirização; 4) O fluxo de desligados e contratados.

A Tabela 2, que segue, mostra que prevalecem as contratações a prazo indeterminado e que as formas de contratação atípicas mantiveram-se inexpressivas, à exceção dos servidores públicos sem garantia da estabilidade. Os contratos a prazo indeterminado cresceram quase 90 por cento no período, perdendo em intensidade em termos proporcionais apenas para menores aprendizes e servidores não efetivos e temporários do setor público.

Tabela 2

Evolução nas formas de contratação do emprego formal

Tipo Vínculo/Ano	1999		2003		2008		2013		2003/ 1999*	2008/ 1999*	2013/ 1999*
		%		%		%		%	%	%	%
CLT Indeterminado	19.182.600	76,75	22.361.112	75,69	30.547.223	77,45	36.394.115	78,59	17	59	101
Estatutário	4.537.091	18,15	5.439.922	18,41	6.818.849	17,29	7.233.877	15,62	20	50	68
Estatutário Não Efetivo	719.761	2,88	1.124.094	3,80	1.146.023	2,91	1.470.860	3,18	56	59	87
Avulso	124.636	0,50	115.731	0,39	90.767	0,23	78.598	0,17	-7	-27	-38
Temporário	174.467	0,70	186.713	0,63	184.257	0,47	191.521	0,41	7	5	8
Menor Aprendiz	7.429	0,03	27.643	0,09	133.973	0,34	250.904	0,54	272	1703	4032
CLT Determinado	216.311	0,87	235.157	0,80	323.378	0,82	376.930	0,81	9	49	75
Diretor	11.575	0,05	15.375	0,05	20.554	0,05	21.832	0,05	33	77	104
Contratos Especiais Setor Público	18.529	0,07	39.180	0,13	299.448	0,76	493.830	1,07	111	1516	1743
Total	24.992.399	100,00	29.544.927	100	39.441.566	100,00	46.310.631	100,00	18	58	96

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: CESIT

* A base de comparação é 1999. As comparações são com os anos 2003, 2008 e 2013.

As modalidades temporárias clássicas (contrato de experiência, contrato temporário,¹⁵ contrato de safra, contrato por obra certa) e as novas (prazo determinado sem precisar

¹⁵ Os contratos de experiência – ainda que sejam uma das modalidades de contrato a termo, chegando ao seu término com o advento do termo final estabelecido, introduzidos pela CLT como exceção à época - não estão presentes nas bases estatísticas disponíveis que os incluem

justificar, primeiro emprego, contrato parcial), com exceção do setor público, não avançaram entre 1999 e 2013. Uma das hipóteses que contribui para explicar essa situação é a da inexistência de limites à despedida, independentemente da modalidade contratada. Tanto nos contratos a termo, quando nos ajustes a prazo indeterminado, há plena liberdade de o empregador despedir sem precisar justificar seu ato, mediante pagamento de certas verbas. Nos contratos a termo, quando não respeita o prazo final ajustado, deve ressarcir o trabalhador em valor correspondente à metade do que receberia até o final. Já nos contratos a prazo indeterminado, nas despedidas sem justa causa, além do aviso prévio, 13º salário e férias proporcionais, o empregador deve pagar 40 por cento sobre os valores depositados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS.¹⁶ Ou seja, os limites são fluídos e não desestimulam o despedimento.

Já o fluxo dos desligados e admitidos é alto no País, evidenciando a flexibilidade presente nas relações de trabalho. Há estudo do Dieese apontando que 66 por cento das despedidas são de trabalhadores/as com menos de um ano no emprego e 31 por cento com até três meses, provavelmente no período do contrato de experiência. Os números impressionam pela sua dimensão. Em 2014, foram admitidos mais de vinte milhões (20.661.059). Quanto aos desligados, o número é equivalente (20.508.345), conforme o Caged (*Apud*. Krein e Castro, 2015).

A flexibilidade nas formas de contratação se expressa, também, nas relações de emprego disfarçadas, fraudulentas, bastante comuns no mercado de trabalho brasileiro. Nesses casos, ainda que formalmente não reconhecido, estão presentes os requisitos da relação de emprego, quais sejam: prestação de trabalho pessoal, a outrem, de forma não eventual, subordinada e remunerada. As formas burladas que mais se destacam são:

1. Contratação como pessoa jurídica, PJ, em que a relação formal é de natureza civil ou comercial, estando presentes, na realidade, os requisitos da relação de emprego, em especial a subordinação. Não há dados específicos sobre o número desses trabalhadores. De forma aproximada, pela RAIS é possível identificar, em 2013, 4,3 milhões de empresas ativas sem empregados. Outra fonte que evidencia o crescimento do uso de «PJ» são os dados do MEI,¹⁷ segundo a qual em dezembro de 2014 havia 4.6 milhões de cadastrados

nos contratos a prazo indeterminado. Os contratos temporários que as bases estatísticas captam, referem-se à modalidade prevista pela Lei 6.019/74, que introduziu a figura da relação trilateral ou assimétrica legalizada, com um terceiro atravessando o binômio empregado/empregador, porta aberta à terceirização.

¹⁶ O FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – é um depósito que a empresa faz em nome do trabalhador de 8 por cento do salário mensal. O valor depositado, acrescido de uma multa de 50 por cento, pode ser sacado quando o trabalhador é despedido.

¹⁷ MEI é o microempreendedor individual. Trata-se de política do Governo Federal direcionada estimular a formalização dos autônomos e dos pequenos empregadores com até um empregado. O valor da contribuição previdenciária é reduzido em relação aos demais contribuintes.

como sendo o total de microempreendedores individuais.¹⁸ É importante assinalar, contudo, não ser possível identificar, tanto nos cadastrados no MEI quanto nos dados da RAIS, quais efetivamente são os empregos disfarçados e quais os empresários e autônomos propriamente ditos. O que se pretende deixar evidenciado é que o número de pessoas jurídicas individuais aumenta.

2. Falsos cooperativados, quando a cooperativa é utilizada como uma intermediária visando a fornecer ao beneficiário da força de trabalho atividades típicas de uma relação de emprego direta, sem que os princípios do cooperativismo sejam observados. As cooperativas cresceram muito a partir dos anos 1990, com destaque às cooperativas de mão-de-obra, mas seu crescimento diminuiu a partir de 2003, quando essa prática começou ser combatida pelas instituições públicas (Gimenez, Krein, Biavaschi, 2003).

3. Trabalho estágio, por meio do qual o estagiário substitui empregados permanentemente necessários à realização do serviço. Segundo a Associação Brasileira de Estágio,¹⁹ em 2012 havia 1 milhão de estagiários, sendo 740 no ensino superior e 260 no médio. Um em cada 10 estudantes de graduação faz estágio. O número é crescente desde meados da década de 1990. Não é possível identificar pelas bases de dados existentes quando se trata de estágio próprio ou quando se trata de emprego disfarçado, sendo expressivo o número de processos judiciais que analisam essa situação (Krein, 2013).

Essas formas disfarçadas encontram resistência nas instituições públicas do trabalho: a Justiça do Trabalho, cujas decisões em demandas por reconhecimento do vínculo de emprego tendem a coibir a fraude; o Ministério Público do Trabalho, MPT, que, no uso de seu poder institucional, definiu como uma das diretrizes principais o combate a essas formas fraudulentas. O MPT, no interior do Estado de São Paulo, por exemplo, em conjunto com outras organizações sindicais e da sociedade, conseguiu reduzir o uso de falsas cooperativas na colheita da laranja e no corte da cana de açúcar (Krein, 2013).

Quanto à terceirização, que se aprofundou no Brasil a partir dos anos 1990, tem sido estratégia utilizada pelas empresas para reduzir custos e fazer uso da força de trabalho segundo suas necessidades. Trata-se de uma das formas mais visíveis de flexibilização que amplia a liberdade do empregador de gerir o uso da força de trabalho. Segundo Estudo do Dieese (2014),²⁰ os terceirizados, estimados em 12,7 milhões, ganham 25 por cento menos, trabalham três horas semanais a mais e permanecem 54 por cento menos tempo no emprego do que os contratados diretamente.

¹⁸ Esse dado, disponível em <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>. Acesso em 02 de maio de 2015.

¹⁹ Cf. Abres. In. <http://www.abres.org.br/v01/stats/>

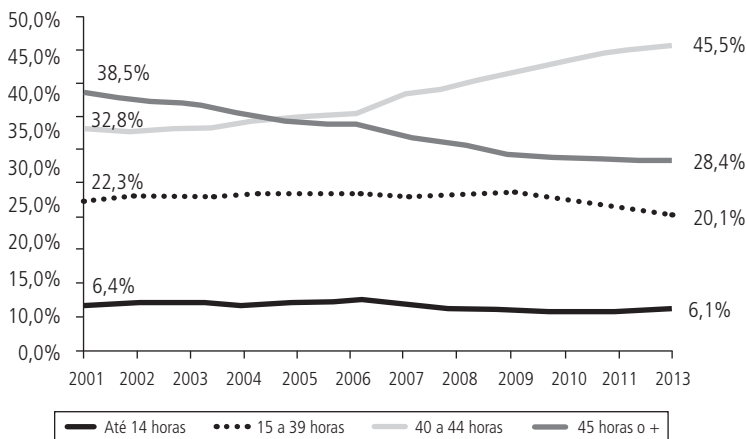
²⁰ Os dados são aproximados, na medida em que são levados em conta os setores tipicamente terceirizáveis.

Jornada de Trabalho

O estudo da jornada de trabalho abarca quatro dimensões: duração, distribuição, intensidade e tempo utilizado para exercer o trabalho (deslocamento, estudo etc.). A principal contradição está, por um lado, na redução do número das pessoas que trabalham além de 44 horas semanais, que é a jornada legal, como expressa o Gráfico 5; por outro lado, avança a flexibilização e, até, aumenta a jornada para os que trabalham em turno de revezamento. Estudo do Dieese (2013) demonstra que, no decorrer dos anos 2000, houve alongamento da jornada de trabalho em turnos de revezamento. Depois da Constituição de 1988, a jornada em turnos ininterruptos de revezamento consolidou-se em seis horas, com introdução da 5ª Turma de trabalho. As mudanças introduzidas via negociação coletiva, que acabaram com a 5ª turma, provocaram aumento da jornada de 33,6 semanais para 42 horas em muitas indústrias de processo contínuo como, por exemplo, no setor siderúrgico.

Gráfico 5

Evolução da jornada de trabalho no Brasil (Grupos de horas trabalhadas no trabalho principal) 2001-2013



Quanto à duração do trabalho, o gráfico 5 demonstra uma inflexão importante depois de 2006, com redução do número das pessoas trabalhando além de 44 horas semanais. Segundo Ráo (2013), a queda ocorreu em todas as posições da estrutura ocupacional. Já, segundo o Dieese (2012), as negociações para a redução da jornada pouco avançaram no período em análise. Também do ponto de vista formal, o Projeto de Emenda Constitucional,²¹

²¹ PEC 231/95.

PEC, que prevê a redução da joranda para 40 horas semanais, está parado na Câmara dos Deputados há um bom tempo, sem perspectiva de ser votado.

Quanto à distribuição da jornada, houve crescimento do banco de horas, presente em 50 por cento das médias e grandes empresas. Trata-se de forma de modulação da jornada no decorrer do ano, segundo as necessidades da empresa. Teoricamente, sua implementação exige negociação coletiva, nem sempre realizada, sendo objeto de grandes conflitos e rejeição pelos trabalhadores. Além disso, há crescente diversificação nas distribuições dos turnos e escalas, variando muito por setor econômico, inclusive com utilização do domingo como dia de labuta, especialmente no comércio. Assim, a jornada padrão deixa de existir para número expressivo de pessoas (Krein, 2013).

A intensificação da jornada também tem ocorrido de acordo com alguns estudos.²² Com as novas tecnologias de informação, os mecanismos de controle do ritmo de trabalho se intensificaram, com redução crescente da porosidade,

...o irrompimento da continuidade do fluxo produtivo, as multiplicidades de tarefas e funções, a exigência de atributos mentais e intelectuais e/ou de envolvimento emocional com o trabalho. Devido à forte concorrência estabelecida no mercado, as empresas se deparam com a incessante necessidade de utilização destes instrumentos, com vistas a aumentar o grau de intensidade do trabalho, seja através do desenvolvimento tecnológico e científico, seja também a partir da reorganização e da gestão do trabalho. (Rao, 2013:6)

Além disso, Krein (2013) destaca que a jornada tende a ser mais fluída e intensa em função da forma de organização do trabalho, das metas, do gerenciamento por estresse. Nesse sentido, as novas tecnologias sofisticaram os mecanismos de controle da jornada. A divisão entre o tempo da produção e da reprodução social são cada vez mais tênues.

Negociações coletivas

Na análise dos três principais aspectos da relação de emprego foi incluída a dimensão da negociação coletiva. Krein e Teixeira (2014) chegam à conclusão de que a negociação ganhou expressão nos anos 2000, especialmente no sentido de ampliar o rendimento do trabalhador por meio de ganhos reais e do programa de participação nos Lucros e Resultados. Outra novidade foi a crescente inclusão do tema relacionado à questão de gênero, presente praticamente em todas as mesas de negociação.

Impulsionado pela ampliação da presença das mulheres no mercado de trabalho, pelo papel das políticas públicas na transformação das convenções de gênero, pela ampliação da organização das mulheres nos sindicatos e nos movimentos sociais, contribuindo para

²² Cf. (Dal Rosso, 1998; Calvete, 2005; Rao, 2013).

a ampliação de direitos e de sua presença nos processos de negociação. Os avanços estão circunscritos a um conjunto de cláusulas de proteção à maternidade, reafirmando de certa forma o papel social das mulheres. Já no que se refere às desigualdades salariais e às segregações ocupacionais ou profissionais, não se identificam avanços (Krein E Teixeira, 2014:23).

Enfim, apesar dos avanços e do crescimento de sua importância, as negociações evidenciaram seus limites ao não conseguirem reverter o processo de flexibilização do trabalho.

As mudanças legislativas e das instituições públicas

Em uma segunda dimensão, observa-se a evolução das mudanças na regulamentação do trabalho e na constituição do arcabouço jurídico institucional trabalhista. Como já se viu, parte-se do suposto de que essas mudanças estão imbricadas à dinâmica do capitalismo contemporâneo em que os interesses das finanças assumem forma prevalente, impactando todas as esferas da sociabilidade e colocando novos questionamentos ao mundo do trabalho e às relações entre capital e trabalho, sobretudo a partir da crise mundial de 2008, gestada em um cenário de um capitalismo desregulamento (Belluzzo, 2013).

Cada vez mais, diante desse cenário, o olhar interdisciplinar se faz necessário para que se possa mais bem investigar a natureza desse impacto.²³ Neste texto focam-se as mudanças legislativas efetivadas a partir de 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, assumiu a Presidência da República, até 2014, quando findou o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, também do PT, reeleita para mais quatro anos. Tais mudanças serão assim classificadas: as que apresentam potencial de redução da proteção social; e, as que apresentam potencial de ampliação dessa tela, tanto nas formas de contratação, no tempo de uso da força de trabalho, como nos aspectos referentes à remuneração e à inclusão da proteção social.

A legislação do trabalho

Como se viu no item anterior, houve significativa melhora de diversos indicadores do mercado de trabalho brasileiro no período analisado. Apesar disso, não se logrou constituir um novo patamar de direitos e de proteção (Galvão, 2010). Se, por um lado, houve queda da taxa de desemprego, aumento da formalização dos contratos de trabalho e da proteção social, elevação dos salários (especialmente para os que estão na base da estrutura social) e redução da desigualdade entre os rendimentos do trabalho, por outro, a flexibilização se manteve em certos aspectos da regulação. Nos dois períodos Lula e, depois, no governo Dilma, a pressão pela flexibilização continuou forte. Foram duros os embates entre diversos atores

²³ Considerações a partir do Projeto Temático: «Contradições do Trabalho no Brasil Atual: formalização, precariedade, terceirização e regulação» cujos estudos fundamentam este texto.

sociais, como se observa, por exemplo, nas demandas dos setores patronais pela liberação da terceirização a todas as atividades. Essas circunstâncias evidenciam a existência de movimentos contraditórios: melhoria de indicadores *pari passu* à permanência da flexibilização do trabalho (Krein; Santos e Nunes, 2011).

Primeiro Governo Lula

O ano de 2003 começou *dando aparência de novos tempos*.²⁴ Em meio a uma agenda de discussão sobre a reforma sindical e trabalhista, um dos primeiros atos políticos do Presidente Lula foi o de enviar ao Congresso Nacional a Mensagem nº 132, em 09 de abril de 2003. Por meio desta, solicitou retirada da urgência ao projeto do Executivo, encaminhado em 2011, aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação Senado Federal, que alterava o artigo 618 da CLT, atribuindo condição de fonte prevalente de direitos às normas negociadas frente às legisladas, a chamada «a supremacia do negociado sobre o legislado». ²⁵ Ainda nesse primeiro ano de governo tramitava na Câmara dos Deputados em regime de urgência o projeto de lei 4302/98, encaminhado pelo Executivo, liberando a terceirização para todas as atividades. Não sem forte pressão, no dia 19 de agosto de 2003 foi protocolizada a Mensagem Presidencial nº 389 por meio da qual o Presidente solicitava fosse retirado o projeto. No entanto, apenas a urgência na tramitação foi retirada.²⁶

Nesse mesmo ano, foi instalado o Fórum Nacional do Trabalho, FNT, visando a uma reforma sindical e trabalhista.²⁷ Nesse processo, a reforma sindical foi separada da trabalhista, sendo priorizada aquela. Depois de muita discussão, foi produzido um documento síntese para a reforma sindical concretizado em um Projeto de Emenda Constitucional, PEC, e um Projeto de Lei, PL, sobre modelo de organização sindical, negociação coletiva e formas de solução dos conflitos. Porém, apesar da participação das principais entidades sindicais de trabalhadores e empregadores, a reforma da organização sindical e do sistema de negociação coletiva não se concretizou. Os pretensos consensos no FNT não resistiram às mobilizações difusas das forças que se contrapunham à alteração da legislação sindical: milhares de sindicatos de base, parte expressiva das entidades empresariais, associações de profissionais da área do direito do trabalho e forças mais à esquerda do sindicalismo brasileiro.²⁸

Quanto à legislação trabalhista, o governo não formulou proposta única e abrangente para nortear a ação pública sobre o tema. No primeiro período Lula, os sinais contraditórios

²⁴ Ver Souto Maior, 2014.

²⁵ Trata-se do Projeto de Lei nº 5.483/01, aprovado na Câmara dos Deputados e que se encontrava em tramitação no Senado Federal, Projeto de Lei nº 134, de 2001. Esse projeto previa a prevalência do negociado sobre o legislado, alterando a tradição brasileira que coloca na lei a fonte prevalente das normas de proteção social ao trabalho.

²⁶ Ver: Baltar, 2009.

²⁷ O Fórum Nacional Trabalhista foi lançado oficialmente em julho de 2003 com a incumbência de atualizar a legislação sindical e a do trabalho por meio representação tripartite (governo, trabalhadores e empresários).

²⁸ Para dimensionar as diferenças, conferir Cesit/Sebrae, 2005 e Horn, 2006.

são mais evidentes nas medidas concretas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional. A onda de flexibilização que inundou o Brasil nos anos 1990 ainda estava presente, como se observa no Quadro 1. Por outro lado, houve medidas que se colocaram no sentido oposto a essa lógica, como se vê do cuadro 2.

Mas, se foi na década de 1990 que: foram incluídas na agenda as reformas do Estado liberalizantes como a Administrativa, a da Previdência e a do Poder Judiciário – as últimas duas complementadas depois de 2003; foi aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias que incluiu a obrigação de produzir *superávits*, com obstáculos ao crescimento econômico; foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal²⁹ que, com metas duríssimas, impede a realização de despesas, condicionando a ação pública e contribuindo para ampliar a terceirização no serviço público, o desemprego e a informalidade, o que se verifica no período que se inicia em 2003 é que tal cenário não foi superado (Biavaschi, 2007). Daí se afirmar evidenciada a correção da hipótese deste texto de que há movimentos contraditórios a serem destacados.

Destacam-se nesse período três medidas com potencial altamente flexibilizador, cujos efeitos alteraram aspectos da relação de emprego: a Lei de Falências e de Recuperação Judicial,³⁰ a Reforma da Previdência³¹ e a Lei do Crédito Consignado.³² Conforme Biavaschi (2007), a Lei de Falências trouxe modificações significativas para o mundo do trabalho, com conteúdo altamente flexibilizador, ferindo o pressuposto de que os riscos do negócio são do empregador. Seus impactos negativos foram ampliados com a alteração concomitante do Código Tributário Nacional.³³ Até então, o crédito trabalhista gozava de preferência inclusive sobre o tributário, dada à exceção atribuída pelo Código Tributário Nacional. Com a alteração, ficou assegurado que a lei poderia estabelecer limites e condições a essa preferência.³⁴ *Pari passu*, a Lei de Falências, além de retirar do crédito trabalhista a condição de absolutamente privilegiado e não sujeito a rateio, limitando a preferência a apenas 150 salários mínimos e remetendo o restante para definição na recuperação judicial, em «igualdade de condições entre todos os credores», pela assembleia de credores, suprimiu a sucessão de empregadores contemplada pela CLT.³⁵

²⁹ Lei n. 101, de 04 de maio de 2000.

³⁰ Lei 1101, de fevereiro de 2005.

³¹ Emenda Constitucional 41/2003.

³² Lei 10.820/2003, com as alterações da Lei 10.953/2004.

³³ Lei 5172/1966.

³⁴ Trata-se da Lei Complementar 118 de 2005 que, inserindo um inciso no artigo 186 do Código Tributário Nacional dispôs que: *Par i passo* à Lei complementar 118 que, alterando esse quadro, acrescentou um inciso ao artigo 186: *a lei poderá estabelecer limites e condições para a preferência dos créditos decorrentes da legislação do trabalho*.

³⁵ A sucessão está prevista nos artigos 10 e 448 da CLT. Ou seja, qualquer alteração na estrutura jurídica da empresa ou na sua propriedade não afetará os contratos de trabalho dos respectivos empregados. Uma vez preenchidos os requisitos da continuidade da prestação de serviços para o novo titular do empreendimento sem solução de continuidade, a sucessão se caracteriza e o sucessor responde pelos direitos do período anterior à sucessão. A nova lei, porém, libera o novo titular desse ônus.

Essas alterações foram prejudiciais aos trabalhadores quando se compara a nova lei com a anterior que protegia o trabalhador frente ao falido. A nova lei, ao incluir os créditos do trabalhador na *recuperação judicial*, partiu do suposto de que todos os credores se encontram em situação de equivalência entre eles e diante do falido, sejam trabalhadores ou bancos emprestadores do dinheiro (Biavaschi, 2007). Já os créditos dos bancos receberam tratamento privilegiado, não apenas nessa lei, mas também na que introduziu o empréstimo bancário mediante consignação em folha. Ou seja, um terceiro entra na relação entre empregado e empregador para «penhorar» parte do salário, parcela impenhorável. Essa lei suscita outros temas cujas análises transbordam os limites deste texto, mas, de qualquer sorte, trata-se de alteração legislativa que se, por um lado, permitiu crédito mais acessível ao trabalhador, por outro, ofereceu maior proteção às instituições financeiras e transformou em penhorável o que intocável deveria ser, em face da natureza alimentar do salário.

A Reforma da Previdência deu continuidade às reformas liberalizantes levadas a efeito na década de 1990. Com as alterações impostas ao sistema previdenciário do serviço público, afetou os direitos dos servidores ativos e inativos ao estabelecer o fim da integralidade e da paridade e ao fixar no teto do regime geral do INSS o limite a ser percebido a título de proventos de aposentadoria. Além disso, introduziu cobrança previdenciária para inativos, antes liberados desse recolhimento; dispôs sobre os fundos de pensão, regulamentando o instituto da aposentadoria complementar de que tratou a Reforma da Previdência aprovada no período Fernando Henrique Cardoso, a qual constitucionalizou a instituição dos fundos de pensão privados, correspondendo a uma das maiores privatizações do Estado brasileiro (Biavaschi, 2007).

Por sua vez, ainda em 2003, houve outras iniciativas de flexibilização, sem êxito em face da resistência social. Citam-se, como exemplos, as propostas de «adequação» da Consolidação das Leis do Trabalho, CLT. A primeira, atribuída ao então Ministro do Trabalho Jacques Wagner que iniciou um movimento por ele chamado «faxina», numa alusão ao argumento de que a CLT continha disposições que deveriam ser submetidas a uma limpeza. Segundo o Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho da época, cerca de 100 artigos seriam retirados visando a um enxugamento de disposições ultrapassadas, fora de uso ou revogadas. Reações ao projeto contribuíram para que não recebesse continuidade. No entanto, mais tarde, em 2007, com outro nome e nova dimensão, a revisão da CLT foi retomada pelo então Deputado Cândido Vaccarezza, do Partido dos Trabalhadores, de São Paulo que, em setembro de 2007, apresentou projeto de lei com mais de 900 artigos. Na realidade, tratava-se de substantiva reforma da CLT fundamentada na compreensão civilista do livre encontro das «vontades iguais», recuperando a lógica aparentemente superada da «supremacia do negociado sobre o legislado». ³⁶ O projeto

³⁶ Cf. Souto Maior (2014).

somente não foi adiante em razão de forte resistência de atores sociais e segmentos da institucionalidade do Estado.

O Programa Nacional de Primeiro Emprego, PNPE,³⁷ atribuiu incentivos financeiros às empresas que contratam jovens, por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT cujas características flexibilizadoras estão na permissão de contratar a prazo determinado, desde que por período mínimo de 12 meses, e na recomendação da não substituição de trabalhadores, limitando em 20 por cento do total os contratados pelo PNPE. Apesar de a motivação do programa ser estímulo à contratação de jovens, segmento que apresenta maior nível de desemprego, se o inclui nas medidas flexibilizadoras por se fundamentar na tese liberal da redução de custos e incentivos fiscais para viabilizar a contratação. O programa não alcançou os resultados esperados, até porque o mercado trabalho brasileiro já era bastante flexível.

Em março de 2006, foi publicada e encaminhada ao Congresso Nacional a Medida Provisória 284 com duas proposições, uma delas importando renúncia fiscal: isenção fiscal ao empregador doméstico que assina a carteira de trabalho e definição de prazo para recolhimentos previdenciários. No Congresso Nacional foram apresentadas emendas que, aprovadas, ampliaram seu alcance: foi mantida a isenção fiscal e o prazo para recolhimento previdenciário e aprovadas emendas que asseguraram a estabilidade provisória à gestante, disciplina das férias de trinta dias e proibição do desconto do salário —salvo ajustado expressamente— da habitação, alimentação e vestuário, atribuindo-lhes, porém, natureza salarial. Ainda, assegurou ao trabalhador doméstico o direito ao FGTS, objeto de veto presidencial relativamente à obrigatoriedade. Essa medida é em si mesma contraditória. Por um lado, amplia direitos; por outro, insere-se no ideário neoliberal ao oferecer incentivos para cumprir obrigação de há muito exigida: assinatura da carteira de trabalho. Ainda, perdeu-se boa oportunidade de igualar os trabalhadores domésticos em direitos relativamente aos demais.

Ainda no primeiro Lula, a regulamentação do trabalho intelectual³⁸ estimulou a fraude na contratação de empregados via artifício de natureza civil. Como salienta Campos (2009), a lei de conversão instituiu nova regulamentação para as atividades intelectuais, em especial de natureza artística, científica e de comunicação, possibilitando a contratação dessa força de trabalho via pessoa jurídica, legalizando a relação de emprego disfarçada. Um de seus efeitos é o enfraquecimento de garantias trabalhistas.

No limiar do primeiro Lula, foi reformulada a lei de incentivos às micro e pequenas empresas, MPE, instituindo o «Simples Nacional»³⁹ que ampliou a simplificação das rotinas instituída em 1996. As novidades flexibilizadoras estão na previsão de Comissões Extrajudiciais para a

³⁷ Criado pela Lei 10.748/2003, alterada pela Lei 10.940/2004 e regulamentada pelo Decreto 5.199/2004.

³⁸ Lei 11.196/2005.

³⁹ Lei complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.

solução dos conflitos individuais do trabalho e na liberação das empresas dos controles de horário, dificultando a prova das horas extras em caso de litígio.⁴⁰

Quanto à fiscalização, ao invés de ampliar as multas por desrespeito a direitos, privilegia a orientação «pedagógica», estimulando a lesão por criar nos empregadores expectativa de não punição à fraude. E, apesar de prever a formação de consórcios para atendimento das exigências de segurança e medicina do trabalho, no que poderia contribuir para estruturar tais serviços com maior efetividade e em condições apropriadas (Krein e Biavaschi, 2011; Krein, Santos e Nunes, 2011), não se efetivou.

Quanto às medidas com potencial de ampliação da tela de proteção, o destaque no período é a política de valorização do salário mínimo iniciada em 2005, cujos efeitos positivos para o mercado de trabalho foram objeto de análise no item 1. Frustrado o FNT como espaço de construção das reformas sindical e trabalhista, a relevância das iniciativas governamentais localiza-se mais em ações buscando brecar os processos de flexibilização em curso. Tal é o caso das Mensagens nº 132 e nº 389, referidas na abertura deste item.

Os quadros a seguir, ilustram essas alterações:

Quadro 1

Primeiro governo Lula: medidas com potencial flexibilizador da tela de proteção ao trabalho

Crédito consignado (Lei nº 10.820/ 2003)	Autoriza a concessão de empréstimos, pelos bancos, a empregados e aposentados, mediante o desconto salarial a ser processado pelo empregador ou Previdência Social. A inovação afronta o princípio da intangibilidade salarial.
Reforma previdenciária PEC n.º 41/ 2003	Extingue o regime de previdência pública para servidores públicos admitidos a partir da publicação, com fim da integralidade e da paridade, fixação do limite a ser percebido a título de proventos de aposentadoria, de acordo com o teto do regime geral do INSS, e determinação de que fossem instituídos os fundos de pensão. Também taxou os inativos, aumentou o limite de idade e fixou condições mais duras para o servidor alcançar a aposentadoria.
1º Emprego Lei 10.748/03 e 10.940/04, regulamentada pelo Decreto 5.199/04.	Concede incentivos fiscais para empresas que contratam jovens, permitindo a contratação de jovens por prazo determinado, desde que por período mínimo de 12 meses. Recomenda que as empresas devem evitar a substituição de trabalhadores. Limita a 20 por cento do seu quadro de pessoal os contratados pelo programa.
Nova Lei de Falências e da Recuperação Judicial Lei 11.101/2005	A CLT estabelece que, na falência, a totalidade dos salários e indenizações devidos aos trabalhadores seriam créditos privilegiados; mas a nova lei reduz o limite de preferência do crédito trabalhista para o valor de 150 salários mínimos. Ao contrário do que ocorria no regime anterior, com a nova lei, no caso de recuperação judicial da firma, os empregados deixam de receber seus créditos trabalhistas durante um ano e passam a discutir sua forma de pagamento com os demais credores, em Assembleia Geral; e, na venda dos ativos da sociedade falida, não há mais a sucessão trabalhista, de modo que a empresa arrematante não está obrigada nem a permanecer com os empregados nem a pagar a dívida trabalhista.

⁴⁰ Pela lei, as empresas ficam dispensadas de afixar quadro de trabalho, anotar as férias, manter livro de inspeção do trabalho, comunicar concessão de férias coletivas e outras burocracias que podem ser meios de prova para trabalhadores. Daí o potencial flexibilizador que apresentam.

Quadro 1 (continuação)

Primeiro governo Lula: medidas com potencial flexibilizador da tela de proteção ao trabalho

Nova regulação para o trabalho em atividades de cunho intelectual (Lei nº 11.196/2005)	Estabelece que, independente dos elementos que delineiam o assalariado, a pessoa física que presta serviços intelectuais pode ser materialmente concebida como pessoa jurídica. Passa-se do campo das regras trabalhistas para as civis. Tanto para o empreendimento tomador quanto para o prestador de serviços há redução dos tributos, mas o último deixa de contar com os direitos laborais.
Simples Nacional LC 123/2006	As MPEs são dispensadas de: afixar Quadro de Trabalho; anotar as férias dos empregados no livro ou ficha de registros; matricular aprendizes nos cursos de Serviços Nacionais de Aprendizagem; possuir Livro de Inspeção do Trabalho; comunicar a entidade fiscalizadora da concessão de férias coletivas. Na Justiça do Trabalho, o empregador poderá fazer-se substituir por representante legal.
Empregados domésticos (Lei 11.324/2006)	Garante a estabilidade provisória à empregada grávida, férias anuais remuneradas de 30 dias e a vedação a descontos por fornecimento de alimentação, vestuário ou higiene aos empregados domésticos. Entretanto, o presidente vetou a obrigatoriedade do FGTS, a multa rescisória de 40 por cento, o salário família e o seguro desemprego, com o argumento de que poderia contribuir para o aumento da informalidade e o desemprego. Com isso, o veto do presidente impediu a equiparação integral com os direitos dos trabalhadores amparados pela CLT.

Quadro adaptado de: Revista da ABET, Volume 10 – nº 2,
Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições. José Dari Krein, Anselmo Luis dos Santos, Bartira Tardelli Nunes.

Quadro 2

Primeiro período Lula: medidas com potencial de ampliação da tela de proteção social do trabalho

Mensagem nº 132, de 09/04/ 2003, ao Senado requerendo retirada da urgência da tramitação do PLC 134/01; Mensagem nº 389, de 19/08/2004, à Câmara para retirar o projeto sobre terceirização.	Mensagem pedindo retirada da urgência da tramitação no Senado do projeto de lei aprovado pela Câmara que previa a prevalência do negociado sobre o legislado . Mensagem pedindo a retirada do projeto que regulamentava a terceirização, ampliando suas possibilidades de utilização.
Cancelamento dos subsídios para contratação por prazo determinado, 2003	Eliminação dos incentivos para a contratação por prazo determinado por meio do cancelamento de subsídios nas contribuições sociais. Era uma medida provisória criada para estimular a adoção da contratação por prazo determinado (lei 9.601/1998).
Revogação da Portaria 865/1995	A revogação da portaria do MTE que impedia fiscalização pelos auditores das cláusulas de contratos coletivos de trabalho.
Pagamento da licença maternidade	Cancelamento das alterações da licença maternidade feitas em 1999, que estabeleciam o pagamento do salário maternidade diretamente pelo INSS e não mais pelo empregador, que era depois ressarcido. Facilita a vida das mulheres gestantes.
Adoção de uma Política de Salário Mínimo (Início em 2005)	A política de valorização do salário mínimo prevê um reajuste de acordo com o INPC do ano anterior acrescido de um aumento real correspondente à variação do PIB de 2 anos anteriores. Ainda que repetida via medida provisória, a conversão em lei somente se dá no período Dilma.

Quadro adaptado de: Revista da ABET, Volume 10 – nº 2,
Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições. José Dari Krein, Anselmo Luis dos Santos, Bartira Tardelli Nunes.

Segundo Governo Lula

No segundo Lula, as medidas flexibilizadoras foram mais escassas, entre elas apontam-se: a regulamentação do trabalho em transporte rodoviário de cargas⁴¹ e do trabalho rural por tempo determinado.⁴² A primeira estimulou as relações de emprego disfarçadas, com decorrente enfraquecimento de garantias e de direitos trabalhistas (Campos, 2009).

Quanto ao trabalho rural temporário, a justificativa era a de que estimularia a formalização no campo mediante contratos por tempo determinado, liberando o empregador de registrar o contrato na carteira de trabalho e de incluir o nome do trabalhador no livro ou ficha de registro de empregados (Krein, Santos e Nunes, 2011). Passados dois meses, o contrato se transformaria em indeterminado,⁴³ A lei trouxe retrocessos similares àqueles no caso do Simples Nacional, com caráter flexibilizador inegável.

Em março de 2007, com vetos, foi sancionada a lei que criou a «Super Receita».⁴⁴ Em seu bojo, a Emenda aditiva 03 retirava dos auditores fiscais do trabalho poder de fiscalização ao definir que o reconhecimento da relação de emprego era de competência exclusiva da Justiça do Trabalho. Dessa forma, o auditor ficava proibido de multar quando constatada a existência de relação de emprego disfarçada antes que o Judiciário se pronunciasse definitivamente a respeito. Por pressão social, jurídica e sindical, o Presidente Lula vetou a Emenda.⁴⁵ Acaso não houvesse o veto estaria sendo estimulada prática reiterada e crescente de contratação simulada da relação de emprego por meio de PJ's (Pessoas Jurídicas).

No campo das medidas que ampliaram a regulação pública do mercado de trabalho, temos nesse período, em síntese: a política de valorização do salário mínimo; a ampliação do seguro desemprego no decorrer da crise de 2008 e 2009; o movimento de aumento da formalização do emprego; a legislação do estágio; algumas disposições para as trabalhadoras domésticas, com estímulo à formalização e com ampliação do instituto da estabilidade da gestante; e, contratação e políticas de estímulo para inclusão do autônomo na seguridade social.

Como se viu anteriormente, a política de valorização do salário mínimo se manteve, com grande relevância na estruturação do mercado de trabalho, no combate à pobreza e na melhora dos rendimentos dos trabalhadores com menores salários, dos aposentados e dos beneficiários dos Benefícios de Prestação Continuada, tendo sido elemento importante no enfrentamento da crise de 2008. Essa política é responsável por parte expressiva da melhora de indicadores sobre distribuição pessoal de renda e tem relação com o aumento

⁴¹ Leis 11.196/2005 e 11.442/2007.

⁴² Medida Provisória 410/2007.

⁴³ Medida Provisória 410/2007, transformada na lei 11.718/2008.

⁴⁴ Lei nº 11.457/2007.

⁴⁵ Aas razões do veto estão na Mensagem nº 140, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Msg/VEP-140-07.htm.

real do salário mínimo. O salário mínimo também é extremamente importante para determinar a elevação das remunerações de base e influencia as negociações dos pisos salariais das categorias profissionais.

Já a ampliação do seguro desemprego para sete meses foi instituída para os trabalhadores dos setores econômicos mais atingidos pela crise de 2008-2009. E a nova lei do estágio colocou limites ao seu desvirtuamento: ao vinculá-lo, como condicionantes de validade, ao projeto pedagógico da escola; ao prever jornada limite de 6 horas diárias; ao introduzir férias; ao limitar a duração no máximo a dois anos; ao estabelecer cota de 10 por cento para deficientes; e, ao prever a remuneração em estágios não-obrigatórios.

Outra iniciativa ampliadora da proteção social foi a do Micro Empreendedor Individual, MEI, referido no item anterior, possibilitando ao autônomo ou ao empreendedor individual recolher a contribuição social ao INSS, assegurando-se a condição de sujeito do sistema de seguridade social.

Além disso, as instituições públicas que tem a função de garantir a efetividade da aplicação dos direitos trabalhistas (Justiça do Trabalho, Sistema de Fiscalização e Ministério Público do Trabalho), contribuíram para explicar, dentre outras razões, o crescimento do emprego formal acima do nível de criação de novas ocupações, por meio de suas ações de fiscalização e interpretação e aplicação do arcabouço legal vigente (Baltar, 2008). Apesar disso, a tendência prevalecente em suas ações é a de estimular a conciliação entre empregadores e empregados e não a aplicação irrefutável dos direitos. É uma situação que permite às empresas utilizar a estratégia de não cumprir a legislação como forma de aumentar a sua competitividade no mercado, o que, entre outros fatores, ajuda a explicar a alta ilegalidade no trabalho. Seguem o Quadro 3 e Quadro 4 relacionam essas medidas.

Portanto, os movimentos são contraditórios. Por um lado, houve algum avanço na regulação pública do trabalho; por outro, persistiu o movimento inserido na lógica das mudanças mais estruturais de um capitalismo globalizado e financeirizado, tendendo a fragilizar a regulação pública e fortalecer soluções autônomas, com aumento do poder discricionário dos empregadores em determinar as condições de uso e remuneração do trabalho.

A terceirização avançou como forma de contratação da força de trabalho. Nesse cenário, um projeto de lei recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados, o PL 4330, hoje já em tramitação no Senado Federal, a legitima, ampliando-a para todas as atividades e setores, sem quaisquer limites, sob o eufemismo de contratação de empresas especializadas. Essa proposta, acaso aprovada, representará verdadeiro retrocesso, inclusive em relação à Súmula 331 do TST que a veda nas atividades fim.

Assim, ainda que os dados do mercado de trabalho tenham apresentado melhorias, a informalidade e a rotatividade se mantiveram elevadas no período (Baltar, 2010). E apesar desse melhor desempenho, a tendência de flexibilização das relações de trabalho persistiu,

em aspectos relacionados a elementos centrais da relação de emprego: remuneração variável, jornada flexível e formas de contratação.

Quadro 3

2007-2010, segundo Lula: Medidas com potencial flexibilizador da proteção social ao trabalho

Lei nº 11.442/07 Trabalho transporte rodoviário de cargas.	Não há vínculo de emprego, apenas relações de natureza comercial, entre o motorista transportador de cargas e a empresa do referido setor, pelo fato de se exigir do trabalhador que ele seja proprietário do veículo de carga. Essa categoria perde direitos trabalhistas.
Portaria nº 42/07 MTE Intervalo intrajornada	Autoriza a redução do intervalo intrajornada por meio de negociação coletiva de trabalho, dando prevalência ao negociado sobre o legislado.
Lei nº 11.603/07 Comerciários. Trabalho aos domingos	Ratifica a possibilidade do trabalho aos domingos para comerciários. Mas colocou limites: a permissão de trabalho em feriados e domingos nas atividades do comércio passa por convenção coletiva, desde que observada a legislação municipal; e a garantia de folga de 2 domingos no mês.
Lei nº 11.718/08 Contrato trabalhador rural por pequeno prazo	Autoriza a contratação de empregados rurais sem registro na Carteira de Trabalho, para serviços com duração até 2 meses. Os direitos trabalhistas serão pagos diretamente ao trabalhador, mediante adição à remuneração acordada.

Elaboração: Nunes, 2010 com modificações e atualizações.

Quadro 4

2007-2010, segundo Lula: medidas que ampliam a tela de proteção

Veto Presidencial	Veto presidencial à Emenda 03 introduzida no projeto de lei da Super Receita vedando ao auditor fiscal atuar as empresas com relação de emprego disfarçada antes de a Justiça do Trabalho se pronunciar sobre a existência da relação de emprego. Na prática, acaso não tivesse havido o veto, a burla seria estimulada, com retirada de obstáculos à contratação como PJ (Pessoa Jurídica), que burla a legislação do trabalho.
Lei nº 11.644 Período de experiência	Proíbe que o período de experiência exigido seja maior do que 6 meses.
Lei nº 11.788/08 Estágio	Trata-se de lei que introduziu fortes inovações nas normas que regem o estágio, dentre elas, a redução da carga horária dos estágios de alunos dos ensinos médio e superior para 6 horas/dias e 30/horas semanais, e a concessão de recesso remunerado de um mês após um ano de estágio ou proporcionais para prazos menores.
Micro Empreendedor Individual, MEI, 2009	Reduz o valor da contribuição previdenciária do autônomo ou do micro empreendedor individual.
Seguro Desemprego	Ampliação das parcelas de seguro desemprego para 7 meses aos setores mais atingidos pela crise econômica de 2008/2009

Elaboração: Nunes, 2010 com modificações e adaptações.

Primeiro período do Governo Dilma

Dilma venceu as eleições em um contexto de melhoria dos dados do mercado de trabalho e em meio ao acirramento da crise econômica que assolou o mundo. Ainda que os movimentos contraditórios persistam e apesar de mantido o tripé que fundamenta a economia, os dados do desemprego se mantiveram positivos e, quanto às medidas legislativas, a tendência foi de uma maior proteção aos trabalhadores do que aquelas que flexibilizam direitos, como os Quadros a seguir evidenciam.

No início do governo, a lei assegurou o aviso prévio proporcional ao tempo trabalhado,⁴⁶ o que algumas convenções coletivas já dispunham. Aliás, trata-se de preceito constitucional. No mesmo ano, foi assegurado que os trabalhadores com deficiência física continuariam a receber o Benefício de Prestação Continuada, BPC, quando entrassem no mercado de trabalho, ficando apenas suspenso e não cancelado, representando conquista em relação à situação anterior.⁴⁷

Quanto ao emprego doméstico e ao trabalho da mulher houve avanços. Em 2013, lei⁴⁸ assegurou às empregadas domésticas a estabilidade provisória da gestante, como, aliás, vinha se posicionando a jurisprudência trabalhista. Já às mulheres que desenvolvem exclusivamente trabalho doméstico, no âmbito da residência, com renda familiar de no máximo dois salários mínimos, foi possibilitado contribuírem à Previdência Social com alíquota diferenciada de apenas 5 por cento do salário mínimo, ampliando o leque de proteção social, inegavelmente. Também quanto às domésticas, em 2014 foi instituída multa de R\$ 295,00 para o empregador que deixa de registrar a carteira de trabalho,⁴⁹ complementando o rol de medidas em prol dessa categoria de trabalhadores em que as mulheres são prevalentes.

Ainda em relação às domésticas, depois de longo período de tramitação e com muitas resistências no Parlamento, foi aprovada a chamada «PEC das Domésticas»,⁵⁰ alterando a redação do parágrafo único do artigo 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e urbanos e rurais. Apesar de seu indiscutível avanço, a regulamentação da PEC pelo Parlamento (Biavaschi, 2014) foi muito demorada. Sua recente aprovação pelo Senado não permite que se a analise cuidadosamente, em seus avanços ou recuos.

Outra conquista que pende de regulamentação é a representada pela Emenda Constitucional nº 81 que, aprovada depois de longa tramitação, autoriza a expropriação da propriedade rural e urbana que tiver trabalho análogo ao de escravo ou cultivo de plantas

⁴⁶ Lei nº 12.506/2011

⁴⁷ Lei nº 2.470/2011

⁴⁸ Lei nº 12.812/2013

⁴⁹ Lei nº 12.964/2014

⁵⁰ Emenda Constitucional Nº 72.

psicotrópicas, sendo, em tais casos, destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem indenização ao proprietário.

Vale também mencionar a regulamentação aprovada em 2012, destinada a regulamentar a profissão dos motoristas. Uma de suas principais alterações positivas é o controle da jornada, retirando essa categoria do campo de aplicação da regra de exceção da CLT que exclui as atividades externas dessa proteção. Obrigando a fiscalização, esse controle, segundo a lei, pode ser feito em diário de bordo, papeleta, ficha de trabalho, ou mesmo por meio eletrônico, como é o caso do GPS. Apesar dos avanços que essa disposição introduz, recentemente foi aprovada e, mais recentemente, sancionada lei redutora de alguns direitos dessa categoria, inclusive objeto de negociação entre motoristas em greve e o governo.

Quadro 5

2011- 2014, primeiro período governo Dilma: medidas aprovadas que ampliam a tese de proteção social ao trabalho

Deficientes físicos Lei 12.470/11	Agora as pessoas com deficiência que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não perderão mais o benefício quando entrarem no mercado de trabalho, de acordo com a Lei 12.470/11. O BPC será apenas suspenso.
Aviso prévio proporcional Lei 12.506/11	Estabelece que o aviso prévio é proporcional ao tempo de trabalho. Para cada ano trabalho adiciona-se 3 dias de aviso prévio. É uma lei que apresenta controvérsias, especialmente para os demitidos antes de um ano de serviço.
Trabalho a distância Lei 12.551/11	Equipara o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.
Política de valorização do Salário Mínimo	Formalização da política de valorização do salário mínimo, que prevê a majoração por meio de uma fórmula que combina a inflação do ano anterior com o PIB de dois anos atrás.
Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas	É um documento que comprovará inexistência de débitos junto a Justiça do Trabalho, permitindo, assim, acesso por parte de empresas a empréstimos, programas de incentivo fiscais e participação em licitação pública.
Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (Eireli)	Empresas com faturamento anual acima de R\$120 mil vão ter seus impostos reduzidos entre 12 por cento e 26 por cento em relação ao que pagavam anteriormente. Outra novidade é que o pequeno empreendedor poderá constituir empresa sem necessidade de sócio. Coloca-se um ponto de interrogação: seria mesmo uma medida positiva?
Previdência social	Reduz de 11 por cento para 5 por cento a alíquota da contribuição para microempreendedor individual que comprove renda anual de até R\$ 36 mil. Ainda possibilita que mulheres dedicadas exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência com renda familiar de, no máximo, dois salários mínimos, possam contribuir para a Previdência com alíquota diferenciada, equivalente a apenas 5 por cento do salário mínimo.

Quadro 5 (continuação)

2011- 2014, primeiro período governo Dilma: medidas aprovadas que ampliam a tese de proteção social ao trabalho

Jornada do Motorista Lei nº 12619, de 30/04/2012	Legislação reivindicada pela categoria dos motoristas que regulamenta a profissão. Entre as principais mudanças está o controle da jornada dos motoristas que, antes, poderiam estar inseridos na exceção do artigo 62 da CLT que dispõe que trabalhadores que exercem atividades externas são excluídos do capítulo de proteção da jornada. A lei obriga a fiscalização que poderá ser feita por meio de anotação em diário de bordo, papeleta ou ficha de trabalho, ou por meio eletrônico, como o GPS.
Estabilidade para gestante Lei nº 12.812, 16.05. 2013	Acrescenta à CLT o artigo 391-A para assegurar a estabilidade provisória à gestante, de que trata o artigo 10 do ADCT às empregadas que tenha gravidez confirmada no curso do aviso prévio, seja este trabalhado ou substituído por pagamento em dinheiro. A jurisprudência já vinha entendendo assim.
Multa não registro doméstica Lei 12.964/14	Prevê multa de R\$ 295 para o empregador que deixar de registrar a carteira do empregada, obrigatoriedade que, aliás, já estava expressa na lei 5.859, de 11 de dezembro de 1972, que elevou as trabalhadoras domésticas à condição de sujeitos previdenciários, assegurada o registro do contrato na carteira de trabalho e férias depois de 12 anos de trabalho.
Lei 12996/2014 regulamentado pela Portaria 1565/2014	Aprovado pagamento de adicional de periculosidade para motoboys e outros profissionais que utilizam a motocicleta no trabalho. Na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) passa a ser considerado perigosa a atividade de quem trabalha em motocicleta. Dessa forma, os motoboys passam a ter direito a adicional de 30 por cento sobre o salário.
Emenda Constitucional nº 72. A PEC das domésticas	Altera o § único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre trabalhadores domésticos e demais trabalhadores urbanos e rurais. Apesar de se tratar de um avanço, foi difícil e demorada sua regulamentação, que acaba de ser votada pelo Senado, demanda análise cuidadosa para se ver seus avanços ou recuos.
Emenda Constitucional nº 81	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. «Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.» (NR). Trata-se de Emenda que pende de regulamentação.

Elaboração própria

Quanto às medidas com potencial flexibilizador aprovadas no período, ainda que tenham persistido, seu número é decrescente em relação aos dois períodos Lula e, comprovando a hipótese da contradição, a própria natureza flexibilizadora dessas medidas é polêmica, por apresentarem aspectos negativos e positivos, como se vê, em síntese.

Quadro 6

2011- 2014 medidas aprovadas com potencial flexibilizador

Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012	Dispõe sobre organização e funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho, PRONACOOP; revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Um dos pontos polêmicos é a regulamentação das cooperativas de trabalho, legitimando-as.
Medida Provisória nº 597, transformada na Lei 12.832/2013	Medida Provisória publicada no Diário Oficial da União em 26 de dezembro de 2012 para entrar em vigor em 1º de janeiro de 2013. Fruto de reivindicações dos trabalhadores, sobretudo bancários, transformada em lei com a Lei 12.832/2013, isenta do IR de pessoa física o recebimento de até 6 mil reais em forma de PLR. O potencial é flexibilizador na medida em que reduz a contribuição para a constituição de um fundo público, havendo renúncia fiscal e estimulando a luta pela ampliação não do salário direto, mas da participação nos lucros, de natureza indenizatória.
PLC – da Câmara dos Deputados nº 41/2014	Revoga dispositivos da Lei nº 12.619, de 30 de abril de 2012 – Altera a lei que regulamenta a jornada de trabalho dos motoristas profissionais. O tempo máximo ao volante passa de 4 horas para 5,5 horas, enquanto o intervalo de descanso diminuirá de 9 horas para 8 horas. Aprovadas no Senado as Emendas nºs 4, 5, 9, 12, 15 e 16 oferecidas pelo Senado Federal ao presente projeto, a proposição foi encaminhada à sanção em 23/02/2015.
Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014	O regime de tributação simplificada tem como critério de adesão apenas o porte e o faturamento do empreendimento em vez da atividade exercida. Dessa forma, vários tipos de profissionais liberais são incluídos no Supersimples, como advogados e corretores, com redução das fontes de financiamento do fundo público.

Além dessas medidas, há outras em tramitação que são polêmicas, encaminhadas por deputados ou pelo Executivo. Depois da vitória no segundo turno das eleições, em dezembro de 2014, antes da posse oficial em 1º de janeiro de 2015, foram encaminhadas pelo Executivo ao Parlamento as Medidas Provisórias 664⁵¹ e 665,⁵² com redução de direitos sociais, em especial quanto ao seguro desemprego. As Centrais Sindicais se posicionaram contrárias a essas duas medidas, por redutoras de direitos, convocando mobilizações em repúdio e, sobretudo, à política fiscal e de arrocho no bojo da qual foram produzidas.

Ainda, tramitam no Parlamento projetos de lei visando a regulamentar a terceirização – como é o caso do PL 4330/04, antes referido, apresentado pelo Deputado Sandro Mabel, com substitutivo do Deputado Santiago, recentemente votado e aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal; do PLS 87/2012, igualmente em tramitação;

⁵¹ A Medida Provisória 664, de 30 de dezembro de 2014, altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003; na prática, impõe novas condicionantes à concessão de auxílio doença e pensões por morte.

⁵² Altera a Lei No 7.998, de 11 de janeiro de 1990, regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Na prática impõem novas regras e limites para a concessão do seguro desemprego, estabelecendo condicionantes e prazos que dificultam a obtenção desse benefício, dada ao curto tempo de vida dos contratos, como se analisou em outro item, impondo redução a direitos.

e, do PL 7892/2014, recentemente apresentado à Câmara⁵³ - que liberam a terceirização para todas as atividades, meio ou fim, correspondendo a um retrocesso em relação aos limites colocados a essa forma de contratar pela Súmula 331 do TST e que, como já sublinhado, se aprovados, reduzirão direitos, acirrarão desigualdades e fragilizarão ainda mais a organização dos trabalhadores. Essas propostas têm forte apoio dos setores empresariais, em especial da Confederação Nacional da Indústria, CNI e da Confederação Nacional da Agricultura, CNA.

Completando a lista dos projetos polêmicos em andamento, vale lembrar dois: um deles, gestado no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, visando à institucionalização do Acordo Coletivo Especial, ACE, que, de certa forma, revigora tentativa frustrada do período Fernando Henrique Cardoso, de alterar a natureza das fontes dos direitos trabalhistas, colocando o negociado em condição de supremacia sobre o legislado, favorecendo, no jogo livre das forças desiguais, os interesses empresariais; outro, que institui a Política Nacional de Participação Social, PNPS, visando a um Sistema Único do Trabalho (SUT) pelo qual, ainda que sutilmente, é retomada a ideia de negar o caráter de indisponibilidade das normas de proteção social ao trabalho⁵⁴ legislação trabalhista.

Recentemente, em meio à greve dos motoristas de caminhão, as notícias que a imprensa veicula são a de que o projeto aprovado no Parlamento brasileiro –PLC nº 41 da Câmara dos Deputados, aprovado no Senado com as Emendas 04, 05, 09, 12, 15 e 16– foi objeto de acordo entre governo e os grevistas. Segundo noticiado, entre as medidas acordadas estão a aprovação da lei sem vetos, a ampliação da carência para financiamentos do Bndes, a criação de uma mesa de diálogo permanente e a manutenção do preço do diesel.

As Instituições Públicas e a Terceirização

Nos estudos realizados no âmbito do eixo Terceirização, do projeto temático «Contradições do Trabalho no Brasil Atual. Formalização, precariedade, terceirização e regulação», levantaram-se as principais tendências das decisões do TST em demandas tendo como objeto essa forma de contratar. As fontes prevalentes da pesquisa foram os Acórdãos do TST, disponibilizados em página de Internet e selecionados via uso de palavra chave, como se explicitará. Para esse estudo, partiu-se das seguintes hipóteses, que acabaram evidenciadas: as tensões sociais refletem-se no papel da Justiça do Trabalho, reproduzindo a condensação material de forças presentes na sociedade; os pleitos dos atores e o conteúdo das decisões inserem-se na dinâmica e na complexidade das relações sociais, econômicas e políticas de um país

⁵³ Tanto o PL 4430/2004, ao qual estão apensados os demais, quanto o PL 7892, dispõem sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes, tornando, na prática, legal essa forma de contratar para todas as atividades e ramos econômicos. Já o PLS 87, que tramita no Senado Federal tem, em síntese, as mesmas características, não avançando para a responsabilidade solidária e para a representação pelo sindicato preponderante.

⁵⁴ Trata-se do Decreto nº 8.243 de 2014.

no momento histórico em que produzidas; a Justiça do Trabalho brasileira, ainda que com contradições e dificuldades, tem sido lócus de resistência à ampliação da terceirização. Não à toa, mais recentemente os setores econômicos e financeiros deslocaram a arena de sua ação do Parlamento para o STF pretendendo que, em sede de Repercussão Geral, os 11 Ministros interpretem a Constituição de 1988 como se estivéssemos diante da Constituição Liberal de 1891: em síntese, a tese é a de que o TST, ao limitar a terceirização às atividades meio, cria obstáculos ao direito da livre iniciativa e à liberdade de contratar e, por isso, transborda os limites constitucionais. Essa Repercussão Geral, proposta em sede de julgamento de recurso extraordinário proposto de decisão do TST fundamentada nos limites colocados pela Súmula 331, ainda não foi julgada quando à questão de fundo suscitada. A mobilização das Centrais Sindicais e entidades de representação do mundo jurídico que compõem o Fórum Nacional Em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores Ameaçados pela Terceirização, FÓRUM, tem sido grande em repúdio à tese da Repercussão Geral.

A investigação dos acórdãos do TST tendo como objeto a terceirização permite afirmar que a Justiça do Trabalho, mesmo com suas contradições, tem sido um espaço de resistência. Forte no entendimento consolidado pela Súmula 331 tem colocado freios a essa forma de contratar ao reconhecer, por exemplo, como empregadora, a contratante da terceira para atividades que lhes são permanentemente necessárias. Para os casos de fraude, tem atuado intensa e predominantemente coibidora à terceirização, reconhecendo o vínculo de emprego direto com a Tomadora dos serviços, como se pode constatar no gráfico a seguir.

O importante é reter que as decisões do TST e da Justiça do Trabalho, como um todo, tendem a resistir à terceirização, posturas tomadas com base em um processo dialético que acontece no âmbito do Poder Judiciário e que reflete as tensões que se dão na sociedade a partir de suas especificidades.

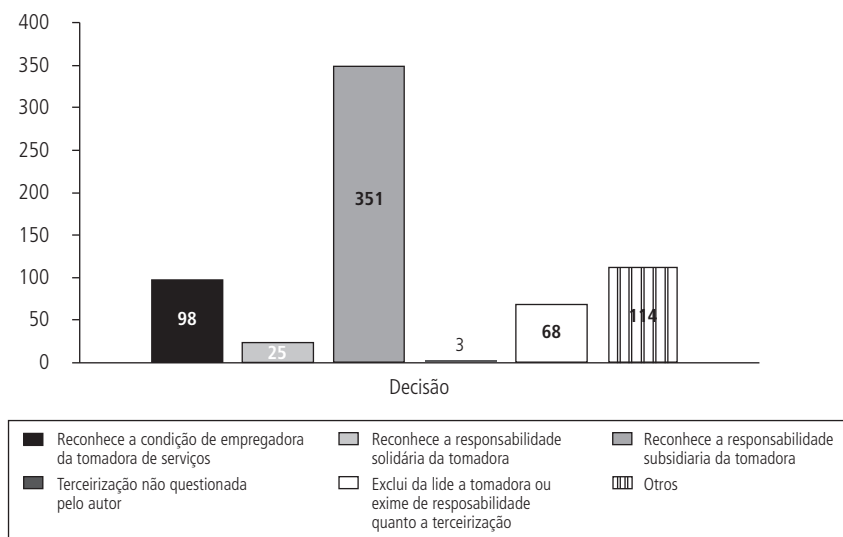
Por outro lado, acompanhou-se a ação de atores sociais diante do projeto de lei nº 4330/04, que busca regulamentar a terceirização no Brasil, quer na resistência quer na aprovação, acompanhando-se a dinâmica mais atual do deslocamento, pelo poder econômico, sobretudo, do eixo das discussões do Parlamento para o STF, em sede de Repercussão Geral, onde está sendo questionada a possibilidade de o TST limitar a terceirização apenas às atividades meio. O argumento usado pelo Relator, Ministro Luiz Fux, ao propor a Repercussão Geral, foi o de que essa limitação fere suposto direito constitucional da liberdade de contratar, fundamentado no princípio da livre iniciativa. Desconstituir tal falácia tem sido uma das preocupações da pesquisa a partir, inclusive, do próprio texto constitucional.

No final do ano de 2014, a luta pela imposição de freios à terceirização ganhou uma «batalha»: o Procurador Geral da República emitiu parecer pelo não conhecimento de um recurso extraordinário que tramita no STF e na prática suspende os efeitos da Súmula 331

do TST que, como vimos no decorrer de nossas investigações, impõe limites à terceirização. Ainda quanto à agenda positiva, o FÓRUM, em 22 de janeiro de 2015, obteve do Ministro Miguel Rossetto, Secretário Geral da Presidência, apoio à linha que representa ao afirmar que: há um movimento forte na sociedade de apropriação da renda do trabalho por setores que desejam preservar sua renda dispondo da renda alheia. Não é com essas variáveis que o Governo trabalha. Nos compromissos assumidos pela Presidenta diz ele ser clara a posição no sentido da preservação da renda, dos salários e dos direitos. Registra que vivemos a experiência da terceirização e que sabemos não é boa. No entanto, há uma agenda positiva de primarização que se constitui em memória política importante e em experiência positiva para o diálogo.

Gráfico 6

Decisão do TST em relação a terceirização



Fonte: TST. Apud: Biavaschi, Droppa e Marques, 2015.

Uma das conclusões a que se chega é a de ser fundamental que as instituições públicas —com incumbência de concretizar e fiscalizar a aplicação das normas de proteção social ao trabalho— coloquem freios à ação predatória de um capitalismo desregulamentado, que tem na terceirização uma de suas expressões. Ação essa que não tem contribuído para a construção de um mundo do trabalho estruturado na justiça e na igualdade (Biavaschi & Santos, 2014).

Considerações Finais

A opção de apresentar os movimentos contraditórios tem a finalidade de se trazer elementos que permitam refletir sobre as tendências e os embates no mercado e nas relações de trabalho. Do ponto de vista do mercado de trabalho, não se identificou no período a reversão de suas características estruturais (excedente de força de trabalho, ocupações em atividades de baixa produtividade, informalidade, baixos salários, alta desigualdade etc.). No entanto, o que se viu é que houve aumento do assalariamento, da formalização e da renda dos trabalhadores, abrindo-se a perspectiva de o País avançar nesse sentido. Esses indicadores ocorreram em um contexto de expressivas transformações, com aumento do peso dos serviços nas ocupações geradas, com uma População Economicamente Ativa, PEA, que cresceu menos e se tornou mais feminina, escolarizada e mais velha.

Assim, o mercado de trabalho de 2013 mostrou-se substantivamente distinto daquele do começo do século XXI, abrindo, por um lado, novas possibilidades e, por outro, trazendo novos obstáculos. As possibilidades estão relacionadas à perspectiva de continuidade dessa tendência, o que poderá resultar em alteração do poder de quem vende a força de trabalho. Já os obstáculos advêm das características da dinâmica econômica, que tende a aprofundar a heterogeneidade e a segmentação do mercado de trabalho. Em relação à regulamentação do trabalho e da tela de proteção social dos assalariados, houve mudanças expressivas, com melhoria nos indicadores e fortalecimento das negociações coletivas. Mas, também, houve continuidade do processo de flexibilização em importantes elementos da relação de emprego, como é o caso da terceirização, da remuneração variável e da maior maleabilidade na utilização do tempo de trabalho, com redução progressiva a partir do segundo governo Lula, atingindo níveis menores no governo Dilma, em que as medidas flexibilizadoras perderam para as que ampliam o leque da proteção.

Apesar de expressivas, as alterações foram pontuais como as normas formais indicam. Segundo se vê nos Quadros, Tabelas e Gráficos, entre as medidas que fortaleceram a regulação pública do trabalho destaca-se a política de valorização do salário mínimo. Entre as que reforçaram a flexibilização, reduzindo a proteção social, estão a Lei de Falências, a Reforma da Previdência, e a Medida Provisória que restringe o acesso ao seguro desemprego, esta em processo de análise pelo Legislativo. No entanto, não houve reforma global e profunda do arcabouço legal-institucional que regula o mercado de trabalho e define a tela de proteção dos assalariados. Se, por um lado, na agenda das reformas em disputa, os atores sociais, políticos e sindicais tiveram força para barrar certas proposições que não lhes eram favoráveis, tanto os defensores da flexibilização quanto os adeptos do aprofundamento da proteção social não lograram concretizar as reformas estruturais que defendem. Esse embate pode ser exemplificado com as tensões em torno da terceirização e sua regulamentação e nas agendas dos setores empresariais e dos trabalhadores.

Nesse cenário, a pesquisa que fundamenta este texto demonstra que a Justiça do Trabalho, ainda que com sublinhadas contradições, tem sido *locus* privilegiado de resistência ao aprofundamento do fenômeno, colocando-lhe certos freios e condicionantes de validade, bem como relevante nesse sentido tem sido a atuação do Ministério Público do Trabalho. Assim, mesmo com suas contradições, o papel dessas instituições públicas é relevante, possibilitando que se aposte em uma ação mais incisiva na efetivação dos direitos.

Assinalando-se que as tensões sociais em torno da regulação do trabalho são profundas na tecitura da sociedade brasileira, impactando o Congresso e as instituições com incumbência de concretizar as normas de proteção ao trabalho e fiscalizar sua aplicação —o que expressa a condensação de forças presentes na sociedade— deixa-se claro que a estruturação do mercado do trabalho está relacionada ao padrão de desenvolvimento que o País consegue imprimir e ao poder de barganha de suas forças sociais e políticas. E que, apesar das contradições, no período focado —muito diferente, aliás, daquele dos anos 1990 em que prevaleceu como tendência a flexibilização e a redução da tela da proteção social— o tema da regulação foi conduzido a um patamar civilizatório mais elevado, apesar dos sinais de aprofundamento da crise a partir do no final de 2014.

Referências Bibliográficas

- Baltar, P.E.** (2014). «Política Econômica, emprego e política de emprego no Brasil», In *Estudos Avançados*, vol. 28, nº 81, São Paulo, USP, pp. 95-114.
- Baltar, P.E.** (2010). «Relatório da Pesquisa a Terceirização e a Justiça do Trabalho: diversidade regional», Campinas, Disponível em: <http://www.trt4.jus.br/portal/portal/memorial/textos>
- Baltar, P.E.** (2008). «Relatório Parcial da Pesquisa a Terceirização e a Justiça do Trabalho», Campinas, Disponível em: <http://www.trt4.jus.br/portal/portal/memorial/textos>
- Baltar, P. e J.D. Krein** (2013). «A retomada do desenvolvimento e a regulação do Mercado do trabalho no Brasil», *Caderno CRH*, vol. 26, nº.68, Salvador, BA, maio/ago.
- Belluzzo, L.G.** (2013). *O capital e suas metamorfoses*, São Paulo, Unesp.
- Biavaschi, M.B., a. Droppa e A.C. Marques** (2015). «Superior Labor Court and the subtlety of the dialectics of decisions involving outsourcing: the elaboration of a database for the period 2000-2013», Campinas, digitado.
- Biavaschi, M.B.** (2007). *O Direito do Trabalho no Brasil – 1930-1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*, São Paulo, LTr.
- Biavaschi, M.B. e A.L. Santos** (2014). «A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula 331 do TST», *Revista do TST*: http://www.tst.jus.br/documents/1295387/8239059/Revista_TST_2014_v80_n3_jul_set, 2014.
- Calvete, C.** (2005). «Redução da jornada de trabalho: uma análise econômica para o Brasil», Tese Doutorado em Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- Camargo, J.M.** (org.) (1996). *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas,

- Campos, A.G.** (2009). «Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil: qual o papel do Estado?», Texto para discussão: 1407. Brasília, IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2607/1/TD_1407.pdf. Acessado em dezembro de 2014.
- Cardoso, A.** (2003). *A década neoliberal*, São Paulo, Boitempo.
- Dal Rosso, S.** (1998). «O debate sobre a redução da jornada de trabalho», *Associação Brasileira de Estudos do Trabalho São Paulo*, vol. 5, Coleção ABET–Mercado de Trabalho.
- Dedecca, C.** (1999) «Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado», Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, Coleção Teses.
- Dieese** (2014). «Terceirização e Desenvolvimento— Uma conta que não fecha». Estudo elaborado pelo Dieese em conjunto com a Central Única dos Trabalhadores, CUT, disponível em: <http://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf>
- Dieese** (2013). «A jornada reduzida em turnos de revezamento: um direito ameaçado», *Estudos e Pesquisas*, nº 70, São Paulo, Dieese, Out. In. <http://www.Dieese.org.br/estudosepesquisas/2013/estPesq70turnosRevezamento.pdf>. Acessado em 02/03/2014.
- Dieese** (2012). Balanço das negociações salariais, *Estudos e Pesquisas*, nº 64. São Paulo, Dieese, Out. In. <http://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2012/estPesq64BalNegoc2012.pdf>.
- Galvão, A.** (2010). O movimento sindical no governo Lula: entre a divisão e a unidade. *V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política* organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 a 30 de julio.
- Gimenez, D.M., J.D Krein e M.B. Biavaschi** (2003). As cooperativas de mão-de-obra e os tribunais regionais do trabalho. *Revista da ABET*, vol. 3, nº 1, Disponível em: www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/revista/ Acesso em: 24 dez, 2005.
- Krein, J.D. e M. Teixeira** (2014). As controvérsias das negociações coletivas no anos 2000 no Brasil, in Veras de Oliveira et all, org., *O sindicalismo na era Lula: entre paradoxos e novas perspectivas*, Ed. Fino Traço Editora, pp. 213-246.
- Krein, J.D., A.L. Santos e B.T. Nunes** (2011). Balanço do Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. In. *Revista da ABET*, vol. 12, nº 2, julho-dezembro 2011, São Paulo, ABET/LTR.
- Krein J.D. e B. Castro** (2015). As mulheres submetidas a formas mais flexíveis de contratação, São Paulo, FES, caderno.
- Krein, J.D.** (2013). *As Relações de Trabalho na Era do Neoliberalismo no Brasil*, Editora LTR, IE-Unicamp, Campinas–SP, p. 319.
- Krein, J.D. e M.F. Manzano** (2014). «Notas sobre formalização. Estudo de Caso: Brasil» Forlac – Programa de formalização na América Latina e no Caribe, Lima, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe, in. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245624.pdf
- Neumann, F.** (1983). *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna, Itália, il Mulino,
- Nobre Junior, H., J.D. Krein e M.B. Biavaschi** (2008). «A formalização dos contratos e as instituições públicas». In: E. Fagnani, W. Henrique y C. Ganz Lúcio, org., *Previdência Social: Como Incluir os Excluídos?*, São Paul, LTR, pp. 119-135.
- Noronha, E.** (1998). «O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos», Tese Doutorado em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Pastore, J. A** (1994). *Flexibilidade do Trabalho*, São Paulo, LTR.
- Rao, E.** (2013). *Dissertação de Mestrado pelo Instituto de Economia*, Campinas, Unicamp.
- Souto Maior, J.** (2014). «Os 50 (e tantos) anos do(s) golpe (s) contra a classe trabalhadora», São Paulo. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/5/art20140507-08.pdf>.

Chile: fortalecer las relaciones colectivas de trabajo

HELIA HENRÍQUEZ RIQUELME*
ANTONIO ARAVENA CARRASCO

pp. 83-102

Resumen

A partir de las últimas elecciones presidenciales efectuadas en Chile en 2013, la discusión sobre los cambios estructurales en materia política, económica, educacional y laboral comprometidos en el programa de gobierno de la coalición de partidos que finalmente resultó vencedora en dicho proceso (la llamada Nueva Mayoría) ha adquirido gran relevancia. En ese marco, el presente artículo se propone analizar los cambios en materia laboral, específicamente: mostrar el escenario político que se ha conformado en los últimos meses; las posiciones de los diferentes actores frente a las propuestas de cambio; y las características de la reforma laboral que durante el 2015 se comenzó a discutir en el poder legislativo.

Palabras clave

Reformas laborales / Sindicalismo / Relaciones colectivas de trabajo

Abstract

Since the last presidential elections performed in Chile in 2013, the discussion about the structural changes in political, economic, educational and employment matters, committed to in the government program of the parties coalition that eventually proved victorious in this process (the named New Majority), has acquired great importance. In this context, this paper attempts to analyze the changes in the labor market, specifically: show the political scenario that has taken shape in recent months; the positions of the various stakeholders in view to the changes proposed; and the characteristics of the labor reform whose discussion begun in 2015 by the legislature power.

Key words

Labor Reforms / Syndicalism / Industrial Relations

* H. Henríquez Riquelme: Socióloga, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Correo-e: heliahenriquez@gmail.com

A. Aravena Carrasco: Doctor en Sociología, Docente Universidad de Santiago de Chile y Universidad Alberto Hurtado.

Correo-e: antonioarav@gmail.com.

N.A. Los autores agradecen los comentarios de Mauricio Muñoz.

Introducción

En las últimas elecciones presidenciales realizadas en Chile resultó electa Michelle Bachelet, quien asumió en marzo de 2014. El debate político, desde ese momento, ha girado en torno a los cambios estructurales comprometidos en el programa de gobierno. La atención se centró inicialmente en las reformas constitucional, tributaria y educacional, pero paulatinamente los temas laborales alcanzaron mayor notoriedad. En este ámbito se reconoce que el sistema de relaciones laborales establecido en dictadura sigue vigente en aspectos fundamentales y se coincide en la necesidad de llevar a cabo reformas sustantivas en materia de sindicalización, negociación colectiva y huelga, entre otras. Estos temas no son nuevos. Desde inicio de los noventa del siglo pasado las reformas laborales han estado en el centro de las preocupaciones del movimiento sindical y han sido incorporadas en las agendas de los gobiernos de la Concertación (Feres, 2008; Henríquez, 1999; Aravena, Núñez, 2011). No obstante, su concreción ha estado lejos de lo esperado por los trabajadores.

El panorama en el período de la elección presidencial, a fines del año 2013, era muy distinto del que se observó en las elecciones anteriores. La ciudadanía había vivido un ciclo de reactivación social, impulsado principalmente por el movimiento estudiantil, que tuvo un profundo impacto en todos los sectores sociales y que alcanzó a las principales regiones del país (Figueroa, 2013; Jackson, 2013; Vallejo, 2012). Se politizó el debate nacional, impugnando las posiciones más conservadoras. Así, todo parecía mostrar una crisis profunda de los valores neoliberales hegemónicos. Es decir:

Los movimientos sociales que se han desplegado en los últimos años en Chile son perfectamente legibles como impugnaciones a los valores de la obra dictatorial: el orden, la homogeneidad, el control policial, el crecimiento económico, la protección a la riqueza, la despolitización, el afán de lucro, la libertad reducida a versiones empresariales, la fraternidad reducida a caridad y la igualdad reducida a la lucha contra la pobreza (Mayol, 2013: 279).

En este clima, la coalición de partidos políticos que apoya al actual gobierno, la llamada Nueva Mayoría, ganadora de la elección presidencial de 2013, se comprometió a hacer cambios profundos y estructurales para responder a esa ciudadanía que ahora estaba en alerta. En su programa de gobierno señala:

Este nuevo ciclo que se abre, surge de la gran energía y empuje de una ciudadanía que ha decidido participar y ser protagonista de la construcción de nuestro país. Chile ha madurado y sus ciudadanos también. Por lo tanto este programa entrega los cimientos para este nuevo ciclo, colocando a las personas en el centro de las tareas que abordaremos en el gobierno de la Nueva Mayoría (...) Estos cambios estructurales, unidos a algunas políticas sectoriales

como el fortalecimiento de la salud, en el ámbito público y privado, el establecimiento de nuevas condiciones laborales para nuestros trabajadores, la consolidación de un sistema integral de protección social, impulsar una descentralización efectiva, implementar una agenda de género, consolidar mejoras sustantivas en seguridad ciudadana, garantizar el respeto a nuestra diversidad e identidad, cuidar nuestro medio ambiente, avanzar en calidad de vida en el territorio y abrir nuevos canales de participación ciudadana, entre otros, son parte de los énfasis centrales del gobierno de la Nueva Mayoría (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, 2013: 8-9).

En el ámbito laboral, aceptando los problemas de la institucionalidad vigente, plantea:

Fortalecer la actividad sindical y la negociación colectiva son materias que apuntan a enfrentar la desigualdad en el mundo laboral. Sólo de esta forma podremos tener relaciones laborales equilibradas, acuerdos entre trabajadores y empleadores que favorezcan el real desarrollo en nuestro país. Al equilibrar la cancha en el ámbito laboral las organizaciones de empleadores y trabajadores podrán formular acuerdos que orienten las políticas públicas, generando un verdadero diálogo social (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, 2013:92).

Chile es uno de los países que está más retrasado en el proceso dirigido a modificar las relaciones laborales y sacudirles el sello del liberalismo que en la década de los ochenta se asentó en casi toda Latinoamérica. Si bien el régimen político militar que impuso este orden en el país llegó a su fin en 1990, la restauración democrática que tuvo lugar en ese momento fue incipiente, parcial y buena parte de su institucionalidad política y social ha permanecido hasta hoy con cambios que han sido poco significativos.¹ Es el caso de la legislación laboral, objeto de modificaciones menores, a todas luces insuficientes para restablecer un equilibrio mínimamente aceptable entre las partes y más aún para marginar la lógica liberal que es aún en Chile la marca del sistema de relaciones de trabajo.

Antes de la coyuntura eleccionaria de 2013 fueron introducidas, a lo largo de casi veinte años, algunas reformas poco profundas, más bien periféricas, que modificaron el contrato individual de trabajo con el objetivo de corregir excesos de precariedad laboral y mejoraron algunas dimensiones de las condiciones de trabajo, como son la jornada, los descansos y los despidos.² Fue regulada también la subcontratación, pero, en los hechos, la nueva ley no logró proteger adecuadamente a los trabajadores subcontratados. Es más, a

¹ Un problema básico (que no excluye otras consideraciones) ha estado en la institucionalidad política y en la composición del Congreso, campo en el cual han permanecido normas que han dificultado o impedido las modificaciones a la ley en diversas materias.

² No son estas las únicas modificaciones; hay reformas en otras normas, pero están lejos de ser centrales.

propósito de esta ley surgieron severos cuestionamientos a la institucionalidad responsable de implementarla (Echeverría, 2010).

Mayor peso en la condición de los trabajadores ha tenido el reconocimiento de los derechos fundamentales del trabajo; una concepción que ha resignificado teóricamente al trabajo en los últimos años y ha instalado una lógica distinta para su protección, al operar a través de normas específicas y del desarrollo de la conciencia del trato desigual o abusivo en diversas expresiones. La defensa de los derechos fundamentales de las personas en el ámbito de las relaciones laborales ha alcanzado una legitimidad no despreciable que pareciera ir consolidándose. La situación ha sido otra en el ámbito de los derechos laborales colectivos, esto es, la negociación colectiva de las condiciones de trabajo y la organización de los trabajadores en sindicatos. Ambas instituciones han tenido en Chile escasas modificaciones hasta ahora³ y ninguna que sea medular, que incida en la matriz del modelo de relaciones laborales impuesto en los años 79 a 80.

La necesidad de modificar el sistema de relaciones laborales heredado de la dictadura ha sido planteada insistentemente, desde hace buen tiempo, en una gran cantidad de investigaciones. Al respecto se considera que

El sistema de relaciones laborales, establecido por el gobierno militar y suficientemente consolidado cuando éste llegó a su fin, era uno de los ámbitos en que más urgentemente se proponían cambios. La liberalización de las normas laborales y la disminución de las protecciones, el desmantelamiento del sindicalismo y las restricciones al contenido y al procedimiento para negociar colectivamente las condiciones de trabajo habían generado un sistema de relaciones laborales sumamente desequilibrado (Henríquez, 1999:93).

El Plan Laboral de 1979, que favorece la libertad de las empresas para competir en el mercado laboral global, generó las condiciones básicas para estructurar un mercado laboral flexible y contempló iniciativas legales en materia de sindicalización y negociación colectiva que se expresaron, por ejemplo, en la prohibición de la negociación en el nivel supra empresa o en la posibilidad del reemplazo de trabajadores en huelga. Lo anterior derivó en un proceso de atomización, despolitización y pérdida de derechos conseguidos históricamente. Por ejemplo, se derogó la ley que impedía la subcontratación en la actividad principal, la ley que facilitaba la estabilidad en el empleo (incorporando el despido por necesidad de la empresa) y se permitió pactar indemnizaciones menores a las establecidas legalmente, por mencionar sólo algunas materias (Narbona, 2014). Entre otros autores han abordado también el tema Espinosa (1995, 2005); Pereira (1999); Feres (2008); Aravena y Núñez (2011).

³ Mensaje N° 1055-362 de 29 de diciembre de 2014 de la Presidenta de la República, con el que se inicia el proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo.

Entonces, en este contexto es posible preguntarnos ¿Se abre un nuevo ciclo en el ámbito laboral en Chile?, ¿cuáles son las posiciones en disputa? El artículo se propone aportar a esta discusión, visualizando las perspectivas y los escenarios político-laborales que se están configurando.

La movilización suspendida...se reanuda

El sindicato y la negociación colectiva han mantenido la lógica inspirada en la dispersión y la división de los trabajadores sin transformarse realmente en instrumentos para enfrentar la debilidad intrínseca de éstos en el orden de la empresa, que es su signo clásico. En esta dinámica, los derechos colectivos persisten malamente protegidos. La negociación colectiva siguió desarrollándose con las increíbles restricciones del Plan Laboral, mientras el sindicalismo no mostraba condiciones para forzar algún cambio. Esta situación se mantuvo inalterada hasta el año 2007, cuando se abrió un período en el que se desarrollaron importantes movilizaciones en la minería del cobre, primero, y luego en la explotación forestal y en la industria salmonera (Aravena y Núñez, 2009). Todos sectores cruciales en la economía del país y estratégicos en las exportaciones, como se sabe.

Lo notable de estas movilizaciones es que la demanda fue planteada por los trabajadores de las empresas contratistas, que son muchos, y consistió medularmente en exigir la igualación de sus remuneraciones con las que obtienen los trabajadores que son contratados directamente por la empresa principal. Esto implica un cuestionamiento al fondo del sistema de relaciones laborales, toda vez que va dirigido a desarmar una armazón jurídica que es central, antigua y muy defendida por los empleadores. Y, en esa medida, muestra también el cuestionamiento a uno de los pilares del modelo económico. Lo característico es que la expresión legal se aleje de la composición real de las relaciones de trabajo: los distintos empleadores tienen espacio para contratar trabajo en diferentes condiciones. Así, la subcontratación es la figura legal para abaratar el costo del trabajo en un sector sometido a iguales exigencias laborales que los contratados directamente. Ello calza con la segmentación de las condiciones laborales, que es piedra angular del sistema.

El conflicto se expresaba en una demanda por igualar los salarios. Sin embargo, lo que en el fondo se cuestionaba era la diferencia en las condiciones laborales de los subcontratados frente a los trabajadores directos de la empresa nacional del cobre, Codelco, y, consecuentemente, el procedimiento legal, que los segmentaba para negociar colectivamente. Los trabajadores subcontratados planteaban que la negociación colectiva debía ser dirigida a la empresa principal por todos los trabajadores en régimen de subcontratación que se desempeñaban en la misma faena. Este era el fondo de la demanda que se estaba defendiendo. Esta misma lógica operó en la huelga de las empresas salmoneras y evidentemente es el tema central de la subcontratación.

La movilización que abrió esta etapa de huelgas tuvo lugar, antes que en el sector de explotación del cobre, en el sector forestal, en una localidad lejana de Santiago, cerca de Concepción. La protesta vino de los trabajadores forestales subcontratados, pero a ella se plegaron trabajadores de planta de la empresa principal. La empresa Bosques Arauco participó inicialmente en las negociaciones, pero desertó sin alcanzar solución después de 45 días de huelga y las relaciones continuaron entre los trabajadores subcontratados y las empresas contratistas. La violencia de la protesta recrudeció y el acuerdo sólo se logró después de la muerte de un trabajador.

Las huelgas en el sector forestal, en algunas empresas de la agricultura de exportación, en la explotación del salmón y en la minería del cobre, fueron amplias y largas. En todas ellas se trataba de producción para la exportación. Entre las condiciones que caracterizaron estos movimientos está que los trabajadores subcontratados constituyen una proporción muy alta del personal de esas empresas y que con frecuencia las funciones que desempeñan son las mismas que la de sus pares fijos. Se trata, entonces, de desmontar los mecanismos más importantes que vienen operando en la actualidad para generar plusvalía del trabajo asalariado.

Durante 2014 también se observó un despliegue de movilización bastante constante de trabajadores de diversas empresas en ocasión de la negociación colectiva en que estaban participando. Esto generó un cuadro que fue considerado auspicioso para la reforma legal perseguida.

Es evidente que el sindicalismo ha venido aumentado su movilización durante todo el año recién pasado. Aunque se trata de expresiones acotadas, generadas en el proceso de negociación colectiva de cada empresa por separado, estas movilizaciones han adoptado formas casi audaces, al ocupar la calle, desfilar y vocear consignas contra el empleador. Se desarrollan frente al local de trabajo de los huelguistas, pero también en desfiles bulliciosos por el sector céntrico de Santiago, próximo al Ministerio del Trabajo y a la Dirección del Trabajo. Se trata, pues, de una actitud impaciente que se expresa públicamente y que es, en el fondo, una protesta. Abriga una fuerte expectativa de ganar, que desgraciadamente muchas veces se frustra.

La actitud más decidida de los trabajadores no obedece a un cambio repentino, obviamente; venía configurándose desde buen tiempo antes y fue entrevisto a través de sus respuestas en la Encuesta Laboral de la Dirección del Trabajo (Encla), en su levantamiento de 2011. En efecto, los datos recogidos en esa encuesta revelaron en ese momento comportamientos y actitudes de los trabajadores ante la organización sindical que indicaban un cierto cambio respecto de la actuación que había sido típica del trabajador asalariado de la empresa formal: cambia la percepción de la dinámica sindical que tienen estos dirigentes y cambia también su actitud frente a la sindicalización.

Efectivamente, los dirigentes sindicales mayoritariamente ya habían observado que en sus empresas la masa de trabajadores sindicalizados se mantenía y que los sindicatos, en general, no seguían deteriorándose. En las grandes empresas veían que la organización crecía en medida bastante significativa. Es así como el 61,7 por ciento de los dirigentes de grandes empresas que fueron entrevistados en ese momento señaló que, según su percepción, la afiliación había aumentado y el 24,3 por ciento de este mismo colectivo dijo que se había mantenido.

Pero este incremento no fue visto como una dinámica de las grandes empresas solamente, según muestra la percepción sobre la mediana empresa. En este último segmento, el 38,9 por ciento de los dirigentes veía aumento en la afiliación y el 39,7 apreciaba que los afiliados se mantenían. Incluso en la pequeña empresa las respuestas fueron positivas: aunque sólo el 13,2 por ciento veía aumento en la afiliación, el 65 por ciento consideró que ésta se mantenía. Eran una minoría los dirigentes sindicales entrevistados que veían un movimiento en sentido contrario, con pérdidas en la sindicalización; esta dinámica fue admitida sólo por el 14,0 por ciento de los dirigentes de las grandes empresas que fueron entrevistados; la misma apreciación a la baja fue señalada por el 21,4 por ciento de los dirigentes en las medianas empresas, y por el 21,9 por ciento en las pequeñas empresas.

Respecto de la negociación colectiva, la Encla del año 2011 mostró que el 14,5 por ciento de los dirigentes entrevistados había señalado que en su empresa se negoció colectivamente una vez al menos en los últimos cinco años. La respuesta a esta misma pregunta en la anterior aplicación de la encuesta en el año 2008 había alcanzado al 9,2 por ciento del total de las empresas. De manera que, aún en un nivel bajo, la negociación colectiva se había expandido. Es decir, se evidencia un aumento que el 14,5 por ciento de los entrevistados señaló.

Igualmente importante es conocer las razones que explican bajas en la afiliación sindical, según la percepción de los dirigentes. Entrevistados en 2011, estos señalaron como primera razón la actitud de la empresa en contra de la sindicalización, en cuanto busca impedirla, disminuirla o retardarla; una actitud que persiste aun cuando sus acciones son oblicuas pues hoy arriesgan ser sancionadas. El 15,9 por ciento de los dirigentes sindicales entregó esta explicación.

Pero la principal razón por la cual se desmantelan los sindicatos fue, en opinión de los dirigentes, el carácter estructuralmente flexible de la organización productiva actual, que incluye recambios, despidos, recontrataciones, trabajos a plazo, reorganización de faenas, y también, división y recomposición de las empresas mismas. Un panorama que ha dificultado la afiliación al sindicato: todo es demasiado inestable y este, por definición de la ley, no puede sobrepasar el ámbito de la empresa. El 41,5 por ciento de los dirigentes que veían bajas en el sindicalismo lo explicaron por razones de ese tipo, lo cual es, sin duda, una apreciación

muy lúcida, que sitúa la baja sindicalización como un efecto de la precarización del trabajo en la situación actual de la organización de la producción en Chile, Según su reclamo, la base de acción que la ley asigna al sindicato, inevitablemente lo destruye.

Hay que tener presente cuán profundas han sido las limitaciones en el campo de las relaciones colectivas de trabajo y cuán difícil es alterar las facultades del empleador respecto de la concepción clásica de su gestión; un marco en que la negociación colectiva incluye solo modificaciones en el salario y otros beneficios de este mismo tipo. La organización sindical, por otra parte, soporta múltiples prohibiciones cuyo objetivo principal es mantenerla segregada. El juicio de los expertos sobre la reforma laboral anterior (año 2000), relativamente amplia, fue lapidario: la negociación colectiva y la organización sindical lograron el objetivo de legitimar la institucionalidad laboral heredada de la dictadura, cerrando por un período significativo de tiempo el camino para los cambios institucionales pendientes (Feres, 2009).

El signo de esta normativa es propiciar la fragmentación, atajar la acción concertada. La debilidad de los actores laborales es grave y el campo está dominado por el empleador. Se puede citar un listado de disposiciones legales que directamente desarmen las actuaciones conjuntas de los trabajadores, como son: el quórum para tener derecho a negociar colectivamente y los plazos que retardan el ejercicio de este derecho; el largo lapso de tiempo que debe observarse entre una y otra negociación; la exclusión de trabajadores (ni siquiera todos los que están contratados en el momento de iniciar el proceso pueden participar); la limitación en cuanto a las materias que se negocian ya que están excluidas desde luego las que afecten las facultades de dirección, gestión y administración del empleador. También debe citarse la obligación de seguir estrictamente el complicado procedimiento que la ley exige. Graves expresiones del neoliberalismo de los años ochenta del cual Chile, hasta ahora, no logra salir.

Entre las normas más negativas para la organización sindical debe contarse la definición del titular de la negociación colectiva que adoptó el Código del Trabajo, al reconocer como tal a distintos colectivos que pueden constituirse *ad hoc*, los «grupos negociadores», entidades que pueden multiplicarse infinitamente generando una alta segregación entre los trabajadores. El sindicato no ha sido, por largos años, el único titular de la negociación colectiva. Recién, en la reforma cuya discusión está en desarrollo, se ha planteado una modificación en esta dirección.

Tan grave como esta norma es la regulación de la huelga, que permite el reemplazo de trabajadores que participan en ella y la autorización para poner fin a los contratos después de los sesenta días de su duración. O sea, la huelga tiene un espacio mínimo en la legislación. Para completar esta normativa que ha conseguido contener el crecimiento

de la organización sindical, el empleador ha contado con la facultad de extender todos o algunos de los beneficios del contrato colectivo a trabajadores que no han participado en la negociación colectiva que los consiguió, sin que estos puedan rechazar dicha extensión.

En este cuadro no es tan extraño que el sistema de relaciones laborales permanezca casi intocado en su perfil liberal, petrificado, en realidad, frente a una movilización de los trabajadores que hasta ahora no ha sido suficientemente fuerte.

Propuestas y expectativas de los actores

El contenido específico de la reforma laboral prometida por el gobierno se había mantenido en una reserva relativa durante el trabajo de la comisión técnica que funcionó gran parte del año 2014. Había algunas filtraciones que crearon en los dirigentes de sindicatos de base la expectativa de cambios orientados a fortalecer sus organizaciones y a modificar sustancialmente las relaciones colectivas de trabajo. El discurso del gobierno siempre fue en torno a la necesidad de recuperar el déficit que se ha mantenido por tanto tiempo en este ámbito. En tal marco, se aludió, por ejemplo, a la necesidad de abolir normas como la «extensión de beneficios», una institución que expresa nítidamente la desvalorización de la organización sindical; se podría decir que es un arma contra el sindicato, ya que consiste en la facultad que tiene el empleador para extender a los trabajadores que él decida, todos o algunos de los puntos que ha incluido el contrato colectivo recién acordado con el sindicato (Art. 346 del C. del Trabajo) (Henríquez y Morales, 2014).

Justamente esta idea de fortalecer al sindicato fue subrayada por el Subsecretario de Trabajo en días inmediatamente anteriores al que se dio a conocer el proyecto de ley, donde se incluyó el tema de los derechos colectivos como «uno de los propósitos de los próximos meses para el Ministerio del Trabajo». Remarcó, asimismo, el concepto de «titularidad sindical», «donde una de sus aristas es, precisamente exigir que sea sólo el sindicato establecido el que pueda negociar estas amplias y relevantes materias»⁴. Aunque parezca insólito, era un discurso que irrumpía por primera vez desde la autoridad gubernamental. Y completaba el subsecretario en su artículo: «Con la titularidad sindical se impide también la constitución de grupos transitorios de negociación allí donde hay un sindicato establecido, práctica que —como señaló la OIT al analizar el caso chileno— termina promoviendo el paralelismo y el debilitamiento de los trabajadores» (Diario *El Mercurio*, 09/12/2014).

El establecimiento de esta última iniciativa sobre la organización sindical sorprendió a muchos sectores, especialmente porque expresaba una revalorización del sindicato y una

⁴ En la legislación chilena, pueden negociar colectivamente grupos de trabajadores conformados expresamente para este propósito, los que luego desaparecen; deben estar integrados por ocho o más trabajadores. En la realidad, en una misma empresa, al interior de contingentes de trabajadores del mismo tipo, se pueden conformar múltiples sindicatos y cada uno negociar separadamente.

comprensión muy distinta del sistema de relaciones laborales y sindicales que permanece hasta hoy.

La CUT ha instalado sus demandas asociadas a: respeto y promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva, eliminación de normas como el despido por necesidad de la empresa y la incorporación de las convenciones internacionales, lo que hasta ahora sólo ha ocurrido parcialmente. La Presidenta de la CUT se refirió a estos aspectos en el Consejo Directivo Ampliado Nacional, efectuado el 12 y 13 de abril de 2014:

...El fortalecimiento del sindicato como único instrumento negociador, el fin del reemplazo en la huelga en cumplimiento con el convenio 87 de la OIT, el piso de negociación en base al último proceso y la titularidad de los beneficios ganados en la negociación para el sindicato son anhelos del movimiento sindical que hoy se expresan transversalmente en el debate nacional y diversos candidatos han expresado más de algunos de estos planteamientos....debemos asumir que estos avances nos obligan a ser más activos, incidentes y responsables en los tiempos que vienen... (www.cut.cl, 14/04/2014).

Durante la tramitación de la reforma, la central ha prolongado esta disposición, participando de innumerables reuniones con autoridades de gobierno y parlamentarios con el objeto de asegurar la ratificación de los compromisos inicialmente asumidos por el poder ejecutivo. Si bien se ha sostenido que esta «es la reforma del gobierno», no de la CUT, valoran los puntos contenidos en la propuesta. Se trataría, de un paso importante, aunque quedan pendientes algunas reivindicaciones históricas. La central ha sostenido que la discusión sobre reformas laborales tiene que ver con enfrentar la desigualdad existente en el país. Es decir,

al hablar de las relaciones laborales nos estamos pronunciando sobre la real voluntad de superar la desigualdad y avanzar hacia un Chile con mayor equidad...La organización colectiva de los trabajadores es necesaria, pues es el único instrumento de equidad para entenderse con el empleador y sus logros impactan en todos los trabajadores y trabajadoras... (www.elmostrador.cl, 19/03/2015).

El discurso del empresariado ha expresado desde entonces su rechazo a reformar las normas sobre negociación colectiva y sobre organización sindical. Refiriéndose a sus contenidos, todavía hipotéticos en ese momento, El Mercurio señalaba:

La reforma parece circunscribirse a un conjunto de consideraciones sindicales y procuraría fortalecer la capacidad de presión de los sindicatos en las negociaciones colectivas... traería modificaciones que podrían forzar el alza artificial de los costos laborales. Entre ellas...la prohibición del reemplazo de los huelguistas, con el consiguiente riesgo de paralización total de las empresas afectadas, y la exclusión de la posibilidad de negociar

colectivamente a grupos de trabajadores no agrupados en un sindicato, concediéndoles a estos últimos un virtual monopolio en la representación de los trabajadores. Asimismo, en las negociaciones se obligaría a los empleadores a ofrecer como mínimo los beneficios pactados en el convenio anterior y a extender automáticamente los beneficios acordados a todo nuevo miembro del correspondiente sindicato durante la vigencia del nuevo convenio (Diario *El Mercurio*, 27/11/2014:A-3).

Como puede apreciarse, el ataque va dirigido a puntos centrales de las condiciones de trabajo, cuya regulación en Chile ha estado, por largo tiempo, al margen de parámetros que son habituales en la normativa laboral que propone la OIT (reparos o negativa a la organización de los trabajadores; desconocimiento del carácter de sujeto que tiene el sindicato en la relación entre ambas partes; desconocimiento de que los acuerdos tienen carácter de derecho adquirido, y que se transforma en «el mínimo» de la negociación siguiente). El mismo día, el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), organismo gremial que agrupa a las grandes empresas, se pronunciaba, en su discurso anual en el Encuentro Nacional de Empresas (Enade), contra los «sindicatos monopólicos» y contra la «prohibición de reemplazar trabajadores que se han ido a huelga abandonando actividades críticas...» (www.lasegunda.com, 27/11/2014).⁵

La reforma de la negociación colectiva y de la organización sindical estaba incluida en el programa de gobierno, pero los contenidos a proponer en un proyecto específico no habían sido explicitados aún; por lo tanto no eran conocidos. Por esa razón, la incorporación del Subsecretario del Trabajo en el debate fue considerada una señal relevante, especialmente cuando se refería al concepto de «titularidad sindical», explicando su sentido en la política laboral que se impulsaba: planteó la necesidad de impedir la constitución de grupos transitorios de negociación, allí donde hay un sindicato establecido, por ser «los sindicatos de una empresa, los habilitados para negociar una amplia gama de materias... y permite, además, que se dé un apropiado seguimiento al cumplimiento del instrumento colectivo... se trata de que existan partes estables para fomentar un diálogo permanente» (Diario *El Mercurio*, 09/12/2014:A-2).

La realización de transformaciones es un campo de luchas político-técnicas, reflejadas en el discurso de los diferentes actores. Se ha señalado que son «indispensables» o «catastróficas», que «contribuyen a reducir la desigualdad» o elevarán el «desempleo y la pobreza». Respecto de las reformas se dice que «son urgentes», «no son una buena idea», «no ayudarán a solucionar la desigualdad», etc. Frente a la idea de «cambiar el modelo» la

⁵ La Confederación de la Producción y el Comercio es la más importante asociación de empleadores en el país. Agrupa a seis sectores productivos: industria, agricultura, comercio, banca, construcción, minería.

derecha promovía la tesis de «no refundar». Las últimas semanas de 2014 fueron especialmente complejas, pues el debate se exacerbó conforme se acercaba el período legislativo. El gobierno enfrentaba una encrucijada, que se expresó en esos momentos en las ideas de «cumplir el programa» o «enmendar el rumbo». Posteriormente, durante 2015, el panorama político cambió radicalmente. Escándalos por financiamiento irregular de la política, críticas a la conducción del gobierno, acusaciones de tráfico de influencias contra el hijo de la presidenta, sumado a un panorama económico más complejo, han generado una profunda crisis del sistema político. Así las cosas, los cuestionamientos a las reformas y la necesidad de revisar la agenda del gobierno alcanzaron mayor visibilidad y fuerza.

A las críticas mencionadas se han sumado cuestionamientos desde algunos sectores de la propia coalición política de gobierno, la Nueva Mayoría, que este año ha reinstalado la idea de gradualidad. Se han planteado críticas a la gestión política del gobierno, señalando la necesidad de contemplar el escenario económico en los cambios propuestos (subrayando la desaceleración de la economía). Se ha reconocido que las expectativas generadas inicialmente eran excesivas y que es necesario corregir el rumbo. Algunos analistas se acercaron a estas posiciones, sin embargo, otros han afirmado que esto coloca de manifiesto la falta de convicción con los cambios propuestos. Incluso más: se ha sostenido que estos reparos mostrarían cierta conformidad con la institucionalidad vigente, así como la transversalidad alcanzada por las ideas neoliberales en la clase política chilena. En ese sentido, sería menos factible que se concreten cambios profundos. Si bien el discurso del bloque político de gobierno ha privilegiado la unidad, otorgada precisamente por el programa de gobierno, la discusión y tramitación legislativa han estado permeadas por estas aprensiones y por las presiones de diferentes sectores.

Los dirigentes sindicales advirtieron tempranamente algunas dificultades que enfrentaría la tramitación de esta reforma. En tal sentido, días previos a la realización de la marcha convocada por la CUT para el 04 de septiembre de 2014 en apoyo a las reformas laborales, el presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC) señalaba:

Existen cuestiones fundamentales dentro de esta reforma que no se pueden ni deben relativizar, por lo que el llamado de atención es a la elite política, y sobre todo al mundo empresarial, ya que han sido ellos quienes durante la última quincena han amenazado al país con crisis en la empleabilidad, desaceleración económica, caída del Producto Interno Bruto (PIB) o encarecimiento de la mano de obra, entre otras catástrofes que según la CTC no son más que una estrategia para amedrentar y relativizar las demandas establecidas por la organización sindical ... El país está a la altura de una discusión sincera, sin amenazas y con propuestas que vayan en la línea de lo que los trabajadores han demandado largamente: fortalecer la actividad sindical con fortalecimiento concreto y no titulares (www.confederaciondelcobre.cl, 26/08/2014).

El movimiento sindical ha esperado por años cambios en la institucionalidad laboral, entendiendo que ello contribuirá a mejorar su situación y fuerza. En el marco de las elecciones presidenciales se generó un estado de ánimo muy proclive a esas transformaciones, pero posteriormente han surgido señales que levantan dudas respecto a los derroteros que finalmente tendrán estos procesos. De acuerdo a su programa, el camino decidido por el gobierno incluye efectuar reformas relevantes y sentidas por los trabajadores, pero todo indica que no significarán necesariamente un cambio estructural ni afectarán la lógica del sistema laboral (de carácter bipartito) o ciertas facultades del empleador (entre ellas la posibilidad de gestionar y administrar la empresa).

La reforma laboral finalmente propuesta

Poco antes de finalizar el año 2014 —el 30 de diciembre— el gobierno entregó el proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo, esto es, la Reforma Laboral que la Presidenta de la República había prometido al país. El proyecto entró ese día al Congreso Nacional iniciando su tramitación en la Cámara de Diputados, siendo aprobada y enviada al Senado en junio de 2015. Las apreciaciones sobre dicha propuesta en la etapa inicial de tramitación —las que fueron más remarcadas y difundidas a través de los medios de comunicación— tendieron a valorar las materias incluidas y a recalcar que los cambios propuestos a la legislación del trabajo removían finalmente, en alguna medida significativa, la grave inequidad de las relaciones laborales, al modificar un tanto la excesiva subordinación que el trabajo había soportado durante más de tres décadas. Junto a esta apreciación gruesa, se planteó, también, tanto desde el mundo empresarial como desde la academia, una opinión crítica a estas reformas, voz que se ha mantenido.

El empresario a través de sus medios de comunicación se expresaba con una argumentación que en un primer momento aparecía poco estructurada. Pero esta situación experimentará modificaciones una vez que el debate entró en una fase más decisiva. El análisis, con distintos énfasis, está en desarrollo todavía, de manera que no hay un balance definitivo de los expertos. Con todo, los puntos más discutidos en los medios y en la opinión pública han sido los siguientes:

- Las relaciones colectivas recobran en cierta medida el espacio perdido hace tantos años y el sindicato vuelve a ser el sujeto típico de la negociación colectiva (titularidad sindical). Esta modificación implicaría un cambio importante en la concepción actual de relaciones laborales, al poner fin a la multiplicidad de sujetos negociadores que son obviamente débiles y que perjudican el robustecimiento de la organización sindical.
- Cada sindicato negocia por todos los trabajadores que son sus afiliados. Al contrario, el «grupo negociador» pierde relevancia, aunque subsiste como sujeto de negociación colectiva en las empresas en que no hay sindicato.

- Los beneficios obtenidos en una negociación colectiva corresponden a los trabajadores afiliados que participaron en la negociación, pero se entregarán también a los trabajadores que se afilien al sindicato posteriormente.
- Dichos beneficios pueden extenderse además a los no afiliados siempre que ambas partes, empleador y sindicatos, así lo acuerden. Este trabajador no sindicalizado debe aceptar la extensión y pagar la cuota sindical correspondiente. En la legislación actual la extensión de beneficios es ejercida de manera unilateral por el empleador, lo que la convierte en un instrumento de sometimiento.
- Queda prohibido el reemplazo de trabajadores en huelga, sea este reemplazo con trabajadores propios o con otros externos (un fallo de diciembre de 2014 de los tribunales de justicia –Sala laboral de la Corte Suprema– había reforzado ya esta prohibición, lo que avalaba el cambio legal que se propone.⁶ Pese a ello, algunos sectores han solicitado incorporar indicaciones que flexibilicen estas condiciones.
- Los sindicatos están obligados a proveer los trabajadores en equipos de emergencia necesarios para cumplir con los servicios mínimos durante la huelga. Como veremos más adelante, este es uno de los puntos que ha generado mayores debates y críticas.
- Se amplía el derecho a información que tienen los sindicatos para efectos de negociar colectivamente.
- Se simplifica el proceso de la negociación colectiva. Algunos abogados laboralistas han relativizado este punto debido a la «judicialización» que se hace de la negociación colectiva.
- El piso de la negociación colectiva es el de los valores vigentes en el contrato colectivo anterior.

La reforma a la ley laboral que se ha propuesto, según indica el gobierno, se dirige a reponer algunos principios básicos de las relaciones laborales. En este sentido, se sostiene que existe una revalorización de la organización sindical (la titularidad sindical es un elemento central al respecto). Asimismo, hay normas que estimulan la afiliación sindical y entregarían mejor protección al derecho a huelga.

Los empleadores han señalado que en la reforma laboral propuesta estaban ausentes temas tan importantes como productividad y adaptabilidad laboral. A pocos días de ser conocida, el 93 por ciento de los empleadores consideraba que la reforma laboral sería perjudicial para la economía. Este ha sido el argumento principal del empresario y cada vez le atribuye más importancia. Las medidas más rechazadas son, en primer lugar, la fijación de un «piso» para la nueva negociación colectiva. Luego, la pérdida de la posibilidad de

⁶ El fallo ha sido criticado en medios de comunicación vinculados a sectores empresariales; expresamente en El Mercurio, 07/12/2014

reemplazar trabajadores en huelga (el 87 por ciento de los empresarios consultados lo nombró como muy negativo). Y también, la titularidad sindical, que apareció rechazada por el 79 por ciento de los consultados⁷ (*El Mercurio*, 04.01 2015).

Lo cierto es que el texto del proyecto fue mal recibido por las organizaciones empresariales y el principal dirigente de la CPC, la poderosa organización empresarial, precisó que la reforma « no va a ayudar a generar más empleo y, por tanto, no ayuda a todos los trabajadores.... (La reforma) solo está preocupada de ver cómo le damos más atribuciones y más espacios a la dirigencia sindical....no va por el camino correcto» (*El Mercurio*, 30.12.2014:B-3). Al contrario, incorporan reiteradamente en sus declaraciones que el escenario está marcado por la inminente desaceleración de la economía en el país. En general, durante 2015, los gremios empresariales han reiterado su oposición a la reforma, situación que se expresó en una campaña radial de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa). Algunos parlamentarios de derecha han solicitado el retiro del proyecto, lo que resulta inviable a estas alturas de la discusión legislativa. Asimismo, han señalado la necesidad de reponer algunos asuntos de su interés, como el reemplazo de trabajadores en huelga o la idea de «huelga pacífica».

En tanto, la CUT inició un proceso de difusión y debate sobre la reforma. Se señala la necesidad de aprobar y mejorar la propuesta, haciendo los esfuerzos necesarios para evitar que pierda su sentido. Se estima que éste sería un primer paso para proponer posteriormente cambios más sustantivos, pero el planteamiento de otras demandas obviamente no quedó descartado. Es un punto que ha sido objeto de debate al interior de la central, incluyendo, por ejemplo, lo relativo a la negociación por rama. En una marcha efectuada en julio de 2015, la central sindical mostraba su apoyo a los cambios y sostenía que se deben «empujar las reformas que estaban comprometidas» (www.latercera.com, 11/07/2015).

Durante el 2015, como hemos mencionado, surgieron también desde el mundo académico críticas al proyecto que se estaba tramitando. Desde esta perspectiva, la reforma, como ha sido planteada, no mejora de manera significativa la posición de los sindicatos. Al contrario, podría conducir a una pérdida de derechos. Esto se vería reflejado en la ausencia de la negociación por rama, que excluye de dicho proceso a la mayor parte de los trabajadores chilenos. Es decir, se estaría lejos de un cambio estructural. Pero, además, existen otros aspectos que deben ser considerados, entre los cuales se encuentran la definición de *servicios mínimos* y los pactos de *flexibilidad en las jornadas laborales*. Según el análisis del conocido abogado laboralista Diego López, la definición de *servicios mínimos*, tal como fue aprobada en la Cámara de Diputados, podría quitar fuerza a uno de los principales puntos

⁷ Los datos corresponden, según señaló *El Mercurio*, a una encuesta realizada por Generación Empresarial a 175 presidentes, gerentes y directores de empresas.

de la reforma: la eliminación del reemplazo de trabajadores en huelga. Esto debido a que adquiere una «amplitud injustificada» (www.elmostrador.cl, 03/08/2015).

De acuerdo a las alternativas que se han conocido, los *servicios mínimos* deberían ser definidos en conjunto por los empleadores y sindicatos 45 o 60 días antes del inicio de la negociación colectiva. Y, si no se logra acuerdo, la Dirección del Trabajo sería la encargada de resolver. Este punto ha suscitado la preocupación de investigadores y dirigentes sindicales, que observan aquí el peligro de un reemplazo encubierto. A la vez, permitiría a las empresas preparar con anticipación escenarios de conflicto. Según algunos abogados, este riesgo se ve agravado porque dicha preparación supone la participación de los propios sindicatos (que deben acordar los servicios mínimos). Esta tesis ha sido rechazada por el gobierno, afirmando que se garantizará la huelga efectiva, pero también las facultades de administración del empleador (para lo cual podría recurrir en caso de huelga a trabajadores no sindicalizados).

En cuanto a la posibilidad de flexibilizar la jornada laboral, se sostiene que ello favorecerá las decisiones unilaterales de las empresas debido a la debilidad en que se encuentran gran parte de los sindicatos. Es decir, continúa el abogado Diego López:

Pese a que todos sabemos que las jornadas de trabajo en Chile son extremadamente largas, inexplicablemente el proyecto ofrece a los empresarios la posibilidad de que las jornadas sean aún más largas y que incluso se pueda trabajar en los días de descanso, mediante la posibilidad de pactar flexibilidad de la jornada de trabajo y los descansos en la negociación colectiva (Idem).

El profesor José Luis Ugarte, en esta misma dirección, ha indicado que la propuesta de flexibilizar las jornadas laborales constituye *el paraíso de José Piñera* (en alusión a quien elaboró el Plan Laboral en dictadura), pero *diseñado en democracia*.

Finalmente, María Ester Feres, ex directora del Trabajo, tiene también un punto de vista crítico. Según su apreciación, la reforma es «pro empresarial» y «objetivamente este proyecto no aporta ni como entró ni como salió de la Cámara Baja hacia el gran norte declarado del programa, de avanzar desde todas las líneas para bajar la desigualdad». Incluso va más allá indicando que:

Todo el cambio actual del escenario político fuerza a los partidos a tener que tomar opciones y la opción de los partidos de la Nueva Mayoría es no abrir nuevos flancos para el Gobierno. Y como desde el mundo empresarial nunca es suficiente, se continúa con la estrategia política que se da desde el 90 a la fecha, de rechazar la propuesta como parte del teje-maneje de la negociación, incluso aquellos puntos que son retrocesos en los derechos de los trabajadores y los que mantienen los empresarios. Pero a fin de cuentas los empresarios mejoran su posición con este proyecto (www.elmostrador.cl, 09/07/2015).

A modo de conclusión: el debate sobre la reforma laboral está en desarrollo...

El movimiento sindical chileno ha permanecido en un estado de debilidad relativa desde los años setenta; la destrucción que sufriera durante el período del régimen militar continúa muy lejos de ser superada y si bien las tasas de sindicalización vienen elevándose expresan una recuperación que es bastante reciente, que ha sido lenta y no se ha afianzado aún. Persiste la atomización sindical, con sindicatos que, en general, son de tamaños muy reducidos. El término del gobierno militar abrió espacios para la expresión de los sectores populares y de los trabajadores en distintos ámbitos, pero los gobiernos que siguieron mantuvieron casi sin modificación la regulación de las relaciones colectivas del trabajo, es decir, de los espacios en que puede gestarse un reconocimiento como clase.

La expansión de la sindicalización no ha sido fácil: la tasa actual de organización mantiene su nivel discreto y están lejos de desaparecer las amenazas de empleadores que se oponen al ejercicio de este derecho. La negociación colectiva, que requiere un conocimiento técnico del que muchas veces los trabajadores carecen, tampoco es un espacio fácil de transitar. Se ha estimado que los trabajadores involucrados en instrumentos colectivos vigentes representaban el 13,9 por ciento de los asalariados regidos por el Código del Trabajo (Dirección del Trabajo, Encla 2011, 2012). Pero las cifras de trabajadores que anualmente participan en dichos instrumentos son, ciertamente, más reducidas. Por ejemplo, respecto de la fuerza de trabajo asalariada privada, en 2013, eran el 6,4 por ciento, de los cuales el 4,5 por ciento estaba vinculado a negociaciones regladas (Dirección del Trabajo, Compendio de Series Estadísticas, 2013).

Estas cifras han sido catalogadas de «preocupantes» por la OIT y se alejan de países como Uruguay, Brasil o Argentina donde la negociación colectiva tiene un nivel de cobertura que supera el 60 o el 80 por ciento. En nuestro país, las dificultades para enfrentar al empleador, con confianza, seguridad y conocimiento necesarios, persisten.

Los trabajadores tienden a dividirse y es usual que en la empresa exista más de un sindicato. La recuperación de los derechos laborales no siempre tiene en vista la racionalidad necesaria para acumular la mayor fuerza posible; este objetivo, que debiera ser central, suele ser retardado porque la dinámica de las relaciones laborales puede construirse en razón de otros objetivos. Y, por otra parte, la recuperación de los derechos laborales tiene y seguirá teniendo en el tiempo próximo el límite de no lesionar el crecimiento de las empresas. Un juicio que es presentado como absolutamente prioritario; indiscutible, por tanto.

¿Podría este diagnóstico, que se ha dado por obvio, empezar a perder su firmeza?, ¿Es posible decir, incluso, que la situación ha empezado ya a cambiar, recientemente, con el proyecto enviado por el gobierno para modificar las normas sobre relaciones laborales? Concretamente la organización sindical y la negociación colectiva son las instituciones que debieran recobrar su peso. En qué medida y en qué dirección lo harán son las interrogantes

que hoy están en el eje de la discusión. Las evaluaciones preliminares son disímiles, no obstante, todo parece indicar que los cambios no tendrán un carácter integral ni la profundidad esperada. De tal modo, seguirán pendientes importantes materias en el ámbito institucional. Pese a esto, es posible pensar que la reforma tendrá algunos efectos positivos, por ejemplo, el aumento de las tasas de sindicalización y de la cobertura de la negociación colectiva (debido a la titularidad sindical). Es decir, se propiciarán nuevos espacios para los sindicatos, pero persistiendo en controlar su pleno desarrollo, según se puede desprender de las definiciones relacionadas con negociación y huelga.

Pocos días después de los anuncios, el proyecto que modifica la organización sindical y la negociación colectiva, instituciones centrales, fue enviado a la Cámara de Diputados, donde inició su tramitación. Posteriormente fue despachado al Senado, donde se encuentra actualmente. Sus impulsores sostienen que los cambios que se proponen y discuten refuerzan derechos que están suficientemente reconocidos en el mundo; entre ellos, el afianzamiento del sindicato como representante del conjunto de los trabajadores; el resguardo del derecho a huelga al prohibir el reemplazo de trabajadores en estos eventos; el reconocimiento del contrato anterior como piso de la negociación colectiva. Estas medidas que han sido consideradas en el proyecto y han contado con el apoyo de la CUT, contribuirían a reponer un equilibrio mínimo entre las partes y reforzarían el valor y el papel de la organización sindical. Pero, al mismo tiempo, este tipo de medidas provocan un rechazo furibundo.

Por otra parte, se ha advertido sobre aquellos aspectos no contemplados en el proyecto, lo que conduce a mirar con mayor precaución las posibilidades que se abren para el sindicalismo. El más importante tiene que ver con la exclusión de la negociación por rama. A la vez, se ha sostenido que existen puntos que se encuentran en discusión y que de ser aprobados podrían actuar como contrapeso de aquellas medidas que resultan favorables para los sindicatos (o, peor aún, podrían significar pérdida de derechos). Así sucedería con las normas sobre servicios mínimos y flexibilidad de las jornadas laborales, aunque ellas no excluyen otras materias. En lugar de abrir espacios para acabar con el Plan Laboral impuesto en dictadura, lo que estaría sucediendo, en realidad, sería la clausura, al menos por ahora, de esa posibilidad. A partir de lo anterior se indica que la reforma laboral no permite ajustar nuestro sistema de relaciones laborales a lo indicado por la OIT, situación que constituiría más bien un desafío.

Naturalmente, el debate parlamentario aún no ha finalizado. Todavía se encuentran en discusión los diferentes componentes de la reforma, así como algunos aspectos operativos referidos al procedimiento y ritmo de implementación, entre otras cosas. Además, es posible pensar que algunas organizaciones sindicales superarán las limitaciones detectadas en virtud de sus particulares capacidades o fuerza colectiva. Este es el caso, por ejemplo, de la

Confederación de Trabajadores del Cobre (CTC) que seguramente continuará desplegando su acción más allá de los márgenes legalmente establecidos.

Es ésta la primera vez que se discute sobre la posibilidad de cambiar el tinglado que armó la dictadura para mantener a raya la acción sindical cuando ya no pudo mantener prohibidas a las organizaciones de los trabajadores. El cambio legal ha ocupado un lugar importante, en un escenario en que los trabajadores tienen más expectativas que antes. Aunque en medida modesta, la organización sindical ha venido expandiéndose y, consecuentemente, ha ganado valor. A la vez, cabe recordar que los procesos se definirán en un escenario político más complejo que aquél donde surgieron las propuestas. Las críticas a la clase política, así como la recomposición de posiciones más conservadoras seguramente serán factores decisivos. Como sea, el proceso debería conducir a revisar la relación del sindicalismo con el Estado, el sistema político, los empresarios y sus propias bases.

La discusión sobre la reforma laboral, que es parte de la agenda de modernización de las relaciones laborales del gobierno, entra así en su etapa final. Durante los últimos meses las posiciones de los actores han tendido a polarizarse notablemente, pero, sin embargo, ello no ha derivado en movilizaciones sociales o callejeras masivas de los sindicatos (que se siguen expresando preferentemente en marchas de menor escala). ¿Será esta una señal del tipo de sindicalismo que prevalecerá?, ¿más centrado en sus reivindicaciones internas, en la negociación de la flexibilidad, que en su constitución como movimiento social? O, por el contrario, ¿la revaloración de los sindicatos como actores en la negociación frente a los empleadores, frente al capital, facilitará procesos de socialización e identificación que conectarán esa dimensión interna con preocupaciones más generales? Estas son algunas interrogantes que se empezarán a aclarar en los próximos meses. Con todo, la resolución de la reforma parece estar más vinculada a una negociación política que a una activación del conjunto de los trabajadores.

La reforma propuesta está en desarrollo, lo que ha significado una alerta permanente de la CUT durante gran parte de 2014 y 2015. Cabe preguntarse qué fuerza tendría su movilización si es necesario presionar por cambios sustantivos, especialmente si se tiene en cuenta que los sindicatos, por largo tiempo sólo se vienen movilizandando por mejoras de sus salarios y en sus condiciones de trabajo concretas y actuales; esto es durante el proceso de la negociación colectiva que los regirá próximamente. Al respecto debe considerarse que el ámbito de acción de los sindicatos continuará situado en el nivel de la empresa. ¿Qué respuesta tendría el llamado a movilizaciones sindicales más globales, alejados de su cotidianeidad?, ¿qué resultados tendría? Por otra parte, parece conveniente pensar también en qué medida la estrategia seguida por la central en esta ocasión puede o no prolongarse y sus diversas implicancias.

Referencias bibliográficas

Aravena, Antonio y Daniel Núñez (2011). «Los Gobiernos de la Concertación y el sindicalismo en Chile», en Revista *Trabajo*, año 5, n° 8, julio-diciembre.

Aravena, Antonio y Daniel Núñez, edit. (2009). *El renacer de la huelga obrera en Chile. El movimiento sindical en la primera década del siglo XXI*, Santiago, ICAL.

Confederación del Cobre (2014). www.confederaciondelcobre.cl, 26/08.

CUT – Chile (2014). www.cutchile.cl, 14/04/.

Código del Trabajo (2014). Dirección del Trabajo, Santiago de Chile

Encuesta Laboral, Encla (2011, 2012). Dirección del Trabajo, Santiago de Chile

Compendio estadístico (2013). Dirección del Trabajo, Santiago de Chile

Echeverría, Magdalena (2010). «La historia inconclusa de la subcontratación. Y el relato de los trabajadores», Dirección del Trabajo, Santiago de Chile

Espinosa, Malva (2005). «Hacia una cultura democrática en las relaciones de trabajo en Chile», en Varios autores: *Mitos y realidades del mercado laboral Chileno*, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert.

Espinosa, Malva (1995). «Relaciones laborales para la democracia, Notas para un debate necesario», *Temas Laborales*, n° 1, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.

Feres, María Ester (2009). «Los proyectos de reforma legal sobre negociación colectiva», en *La negociación colectiva en Chile*, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, Andros Impresores.

Feres, María Ester (2008). *Gobiernos progresistas y movimiento sindical: la experiencia chilena*, Santiago de Chile, FES.

Figueroa, Francisco (2013). *Llegamos para quedarnos. Crónica de la revuelta estudiantil*, Santiago de Chile, LOM.

Henríquez, Helia (1999). «Las relaciones laborales en Chile: ¿Un sistema colectivo o un amplio espacio para la dispersión?» en Paul Drake e Iván Jaksic, comp., *El modelo Chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago de Chile, LOM.

Henríquez, Helia y Gabriela Morales (2014). «La extensión de beneficios: una práctica que afirma el desequilibrio de las relaciones laborales», Santiago de Chile, Dirección del Trabajo.

Jackson, Giorgio (2013). *El país que soñamos*. Santiago de Chile, Debate.

Mayol, Azocar (2013). «Ciclo de movilización social en Chile: la aparición política de la contradicción entre ciudadanía y capital» en *Golpe, 1973-2013*, Laboratorio de Prácticas Sociales y Subjetividades, Santiago de Chile, Ediciones El Desconcierto.

Narbona, Karina (2014). *Antecedentes del modelo de relaciones laborales chileno*, Observatorio Social del Proyecto, Plataformas Territoriales por los Derechos Económicos y Sociales: Previsión, Trabajo, Educación y Salud, Santiago de Chile.

Pereira, Rafael (1999). «Bases para un sistema de relaciones laborales a la altura de los nuevos desafíos», *Temas Laborales*, n° 1, Santiago de Chile.

Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, 2013, Santiago de Chile,

Vallejo, Camila (2012). *Podemos cambiar el mundo*, Santiago de Chile, Ocean Sur - La vida es hoy.

Prensa

Diario *El Mercurio*, 27/11/2014, 09/12/2014, 07/12/2014, 30/12/2014, 04/01/2015.

Diario *El Mostrador*, 09/07/2015, 03/08/2015.

Diario *La Tercera*, 11/07/2015.

Colombia: el sesgo antilaboral del modelo de desarrollo y las políticas de formalización*

JAVIER PINEDA DUQUE**

pp. 103-139

Resumen

Colombia compartió el deterioro generalizado de los mercados de trabajo que presentó América latina hasta principios del siglo XXI, pero en la actualidad, a diferencia de muchos países en la región, se ha mantenido en la misma trayectoria laboral y conserva muy altos índices de informalidad y una concentrada distribución de los ingresos, que sigue marcando la característica del modelo colombiano. La tendencia frente al pasado no presenta cambios significativos. Este texto argumenta que esta situación estructural del mercado tiene profunda raíces institucionales y un modelo de desarrollo con un fuerte sesgo antilaboral que hace de Colombia el país con más alta informalidad y con más baja tasa de sindicalización. Este sesgo ha quedado más evidente en el período posterior a la crisis del 2008, dado que en este último lustro se han depurado las limitaciones y los alcances de las políticas laborales, especialmente las de formalización laboral, en donde el gobierno nacional ha centrado su acción, mientras el modelo de desarrollo ha profundizado sus sesgos antilaborales.

Palabras clave

Colombia / Sesgo anti laboral / Mercado de trabajo / Políticas laborales colectivas de trabajo

Abstract

Colombia shared the widespread deterioration of the labor markets present in Latin America until the beginning of the XXI century, but today, unlike many countries in the region, has remained in the same labor market path and retains very high levels of informality and concentrated income distribution, which continues to mark the characteristic of the Colombian model. The trend in front of the past does not have significant changes. This paper argues that this structural market situation has deep institutional roots and a development model with a strong anti-labor bias that makes Colombia the country with the highest informality and lower rate of unionization. This bias has been more evident in the aftermath of the 2008 crisis, as in the last five years the limitations and scope of labor policies have been refined, especially labor formalization, where the national government has focused its attention while the development model has deepened its anti-labor bias.

Key words

Colombia / Anti-labor Bias / Labor Market / Labor Policies

* Agradezco el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Fescol en Colombia, por el apoyo brindado para la terminación de este texto y la colaboración del estudiante Carlos Arturo Guzmán Beltrán, Asistente de Investigación, quien recolectó la mayor parte de la información estadística utilizada.

** Profesor Asociado del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Cider, Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia.
Correo-e: jpineda@uniandes.edu.co

Introducción

La realidad colombiana en lo relativo al mercado laboral y las políticas de trabajo es muy diferente a las del resto de América Latina. Aun cuando durante las dos últimas décadas del siglo veinte Colombia compartió con otros países el deterioro generalizado de los mercados de trabajo, en la actualidad los indicadores laborales y las preocupaciones de política pública muestran una gran diferencia frente a una región en donde el rasgo más sobresaliente es la heterogeneidad.

Al igual que los otros países de América Latina, Colombia compartía a principios del siglo veintiuno una situación general de flexibilización laboral, debilitamiento sindical, alto desempleo, caída de los ingresos y crecimiento de la informalidad, exacerbado todo ello por la crisis económica de finales del siglo, la más importante del país en las últimas tres décadas. Aun cuando las particularidades del sindicalismo y del clima político estuvieron mediadas por una larga trayectoria antisindical y el conflicto armado, Colombia compartió desde los inicios de los noventa los rasgos centrales de la ortodoxia económica neoliberal, particularmente en cuanto al mercado laboral.

El panorama actual muestra, por el contrario, que a diferencia de otros países de la región, donde la situación difiere significativamente del pasado y se muestra mucho más esperanzadora, Colombia es uno de los casos en donde, a pesar de intentos por resolver algunos problemas, la tendencia frente al pasado no presenta cambios significativos.

El ascenso al poder de nuevas fuerzas políticas en buena parte de los países de América Latina en la primera década de este siglo, producto del descontento social generado por las políticas aplicadas en el último cuarto del anterior, llevó a cambios de rumbo en las políticas, las cuales reivindicaron especialmente las necesidades de los trabajadores. Estas políticas dieron frutos en un contexto en el que el panorama económico mundial benefició a algunos países que supieron utilizarlo a favor de propiciar cambios en el mercado de trabajo.

No obstante, la situación de la región sigue estando lejos de ser homogénea. Los gobiernos que propugnaron estos cambios se alejan de mostrar actualmente una situación semejante. La situación de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela muestra una gran heterogeneidad que problematiza la idea de una realidad latinoamericana común en este grupo, planteando retos al estudio de estos modelos alternativos de desarrollo y sus mercados laborales. Por su parte, países como Chile, Colombia, México y Perú, que parecen haber seguido el mismo rumbo en sus trayectorias de desarrollo, no muestran tampoco una situación para nada semejante.

En este contexto regional, la realidad laboral de Colombia, partiendo de su trayectoria en las últimas décadas, aunque da señales de mejoramiento, no muestra signos que permitan demostrar un cambio de tendencia histórico. Si bien existen elementos recientes de un lento

retorno de ciertas políticas laborales, la trayectoria del modelo de desarrollo en el presente siglo, así como el alcance de dichas políticas, impiden mostrar cambios significativos.

Con énfasis en el periodo posterior a la crisis de 2008, dado que en este último lustro se han depurado las limitaciones y los alcances de las políticas laborales y de desarrollo que se han puesto en práctica así como los efectos que han provocado en el mercado laboral, este texto ilustra la trayectoria de la situación laboral de Colombia, precisa las preocupaciones presentes en las agendas gubernamentales sobre el trabajo y examina hasta dónde las políticas derivadas han cambiado o no dicha trayectoria y la situación de trabajo de los colombianos en sus diversos aspectos.

Colombia en el contexto de crecimiento de América Latina

En América Latina, las últimas dos décadas y media han sido muy diferentes en cuanto a los mercados laborales. La de los noventa estuvo caracterizada por un crecimiento en el primer lustro, seguido por inestabilidad económica y pérdidas laborales que llevaron al incremento promedio del desempleo en la región. El siglo veintiuno, por el contrario, presentó avances significativos que llevaron a que en el último lustro el desempleo llegara a mínimos históricos. Aun cuando la crisis internacional de 2008 interrumpió la tendencia de mejoramiento en la región, en los últimos dos lustros, 2004-2013, la situación económica y laboral revirtió favorablemente la situación que se presentara en la década anterior. En general, América Latina ha estado en una situación económica favorable durante los últimos diez años, situación que no ha sido aprovechada en el caso colombiano para lograr cambios significativos en la tendencia de los indicadores más estructurales del mercado laboral (OIT, 2013a).

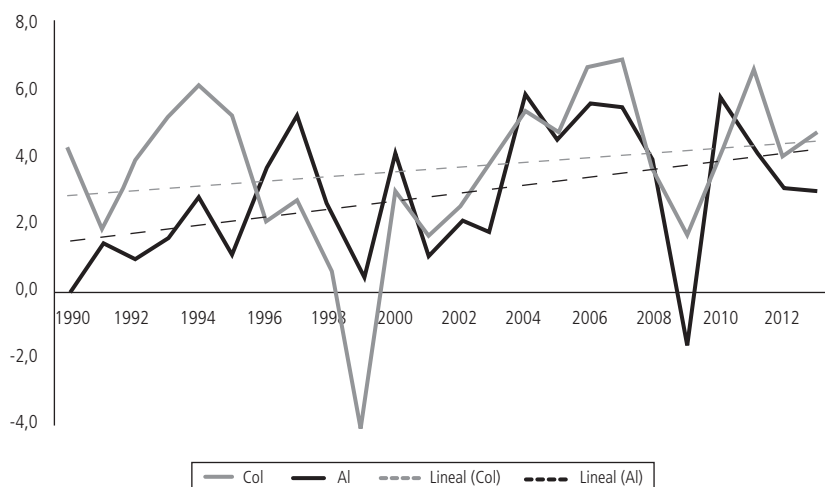
En los últimos cinco lustros, la expansión modesta del producto interno bruto (PIB) de la región se basó en el aumento de los factores capital y trabajo, más que en incrementos en productividad. El crecimiento del capital explica cerca de dos tercios del crecimiento económico de la región, mientras el aumento de la cantidad de trabajadores se asocia al tercio restante, de acuerdo con la dinámica demográfica de la mayor parte de las sociedades de la región (Cepal, 2014). No obstante, por un lado, los niveles de formación de capital en América Latina continúan siendo bajos en comparación con otros países que lograron un crecimiento económico elevado y sostenido; y, por otro, la composición de la fuerza laboral, sobre todo el bajo incremento de los niveles de educación de la población laboral, frenaron las potencialidades de la expansión económica. Como se verá, estos dos elementos se expresaron especialmente en la sociedad colombiana.

Colombia ha cambiado aceleradamente la composición de su economía. A partir de mediados de los noventa, la producción de hidrocarburos y la minería en general incrementaron significativamente su participación en el producto interno bruto (PIB), ganando siete

puntos porcentuales desde 1995 a la fecha. Aun cuando Colombia no es un gran productor de crudo, la producción de petróleo resulta estratégica para su economía, por su participación en el PIB, en las cuentas externas y en los ingresos fiscales. Del total de las exportaciones colombianas, el petróleo y sus derivados tienen una participación de 49 por ciento, mientras el carbón representa 15 por ciento. Esta participación del sector primario de hidrocarburos es decisiva en su capacidad de afectar el PIB y los mercados laborales. Pero además, en la medida en que sus precios dependen del mercado internacional, incrementa la exposición del país al desempeño global de la economía (López et al., 2013).

Gráfico 1

Tasas de crecimiento del PIB de Colombia y América Latina y el Caribe 1990-2013



Fuente: elaboración propia con base en Cepalstat, bases de datos y publicaciones estadísticas de la Cepal.

Esta nueva dinámica de inserción de Colombia en el mercado internacional le ha permitido sostener una tasa de crecimiento ligeramente por encima del resto de América Latina y el Caribe en las últimas décadas (gráfico 1). No obstante, sus indicadores sociales, laborales y de distribución del ingreso muestran un gran rezago frente a la región, como se precisará más adelante. Mientras a finales de los noventa la crisis económica colombiana fue más drástica que la del resto de países, debido especialmente a factores internos¹,

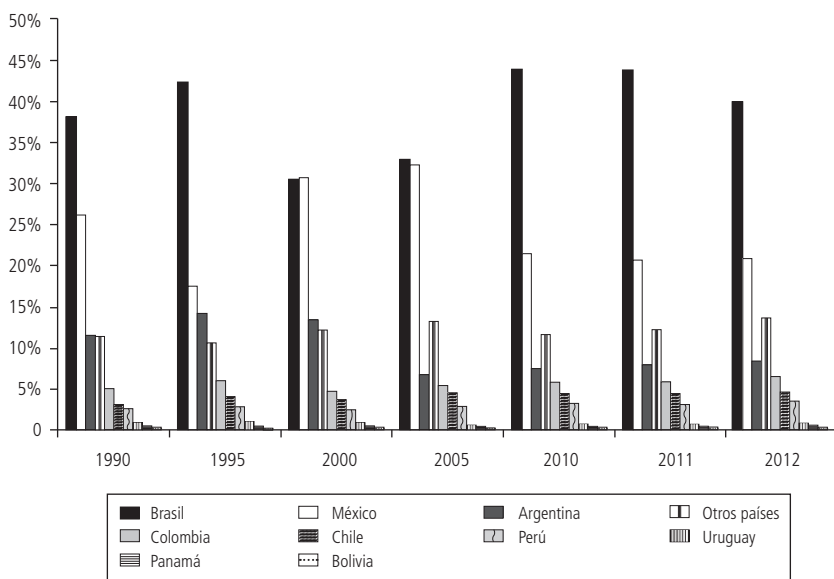
¹ Entre los analistas colombianos hay diferentes argumentos frente a las causas de la crisis de 1999. En general se acepta que la burbuja de crédito hipotecario iniciada a principios de la década se comenzó a desinflar a mediados de esta, generando la caída en los precios de

su economía salió mejor librada de la crisis internacional de 2008, dado que mientras el promedio de la región decrece, Colombia se desacelera pero crece cerca de 2 por ciento. En las líneas tendenciales se observa que mientras el país estaba mejor a inicios de los noventa, actualmente su crecimiento se acerca al del resto de América Latina.

El resultado lógico de este proceso es un posicionamiento relativo de Colombia en el contexto regional. Si bien el peso en el total del producto de la región a precios constantes de 2005 descansa en Brasil, con alrededor de 40 por ciento, seguido por México con cerca del 20 por ciento, Colombia ganó alguna participación, pasando de 4 a 7 por ciento e igualando el nivel de Argentina en 2014² (gráfico 2).

Gráfico 2

Distribución del PIB regional de algunos países América Latina, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010-2012 (dólares constantes de 2005)



Fuente: elaboración propia con base en Cepalstat, bases de datos y publicaciones estadísticas de la Cepal.

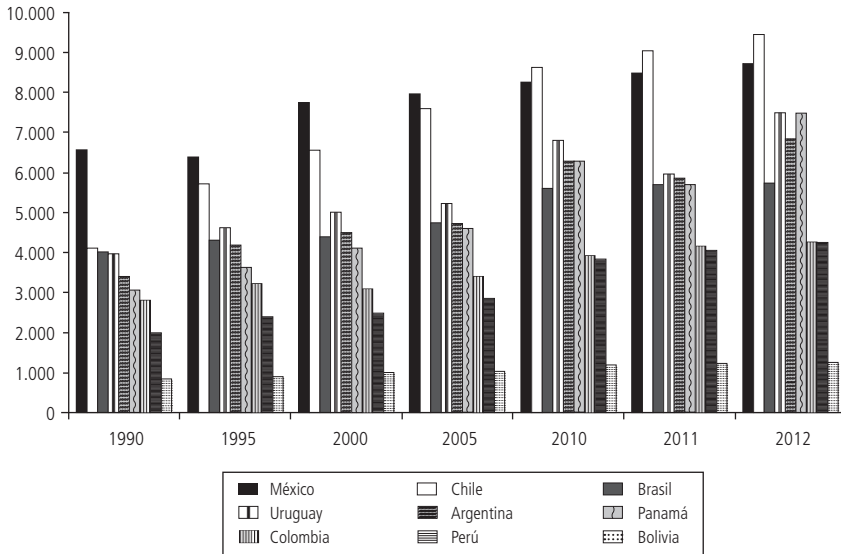
la finca raíz, luego el deterioro de la cartera hipotecaria y finalmente la crisis financiera que afectó a toda la economía. Por su parte, en los factores externos, la crisis internacional desatada por la moratoria rusa de agosto de 1998 encontró un alto déficit fiscal y un sector privado muy endeudado, lo cual hizo que la suspensión súbita del financiamiento externo llevara a una contracción del PIB del 4,3 por ciento en 1999. Véanse entre otros Kalmanovitz (2004), Torres (2011) y Urrutia y Llano (2011).

² En esta valoración incide, por un lado, la revaluación del peso colombiano y los bajos niveles de inflación en el país, y, por otro, la devaluación del 22 por ciento que sufrió el peso en Argentina a principios de 2014, lo que llevó que su PIB pasara a ocupar el cuarto lugar.

Una mirada al PIB per cápita a precios constantes permite observar su incremento en la mayoría de los países de la región, lo que señala el dinamismo de los ingresos frente a la población, mas no necesariamente la capacidad de compra ni, menos aún, la distribución del ingreso o el mejoramiento de los ingresos laborales promedio (gráfico 3). Y lleva a preguntarse cuáles son las relaciones de este dinamismo modesto de la economía colombiana con los indicadores laborales y, particularmente, con la distribución de los ingresos, el trabajo decente y la democratización de la vida social.

Gráfico 3

PIB per cápita anual de algunos países de América Latina, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010-2012 (dólares constantes de 2005)



Fuente: elaboración propia con base en Cepalstat, bases de datos y publicaciones estadísticas de la Cepal.

El sesgo antilaboral del crecimiento económico

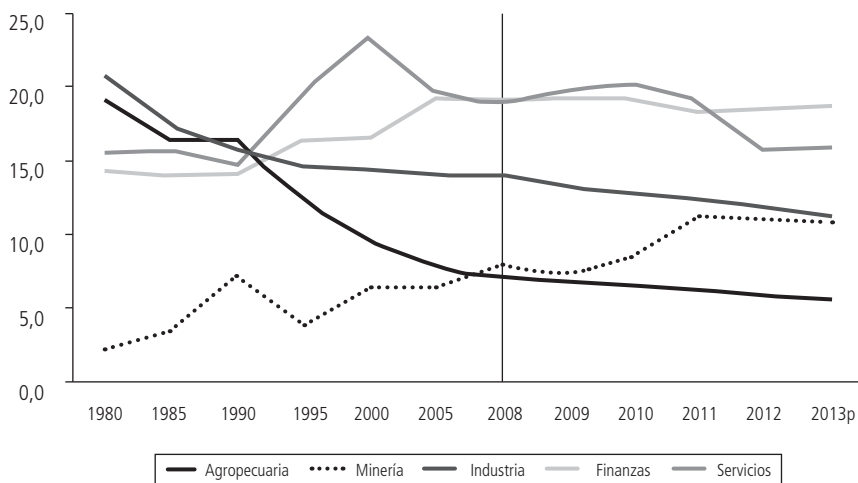
Una mirada al crecimiento de la actividad económica por ramas de actividad permite observar que los sectores que más crecieron en Colombia fueron aquellos que tienen una alta composición de capital y menor capacidad de generar empleo. Caso del sector de minería e hidrocarburos, que como se puede apreciar en el gráfico 4 ha venido ganando participación en el PIB desde 1995. El sector financiero, que tuvo un crecimiento significativo en la década de los noventa, crece al ritmo de la economía en este siglo, con una participación estable.

Los demás sectores, especialmente la industria manufacturera y el sector agropecuario, los mayores generadores de empleo y eslabones económicos, perdieron participación en el PIB de manera significativa. Esta sección se centrará en el análisis de estos dos sectores, en los que parcialmente se aprecia el sesgo antilaboral del crecimiento colombiano.

El menor dinamismo histórico de las actividades del campo y de la industria manufacturera, si bien son las causas de la baja reacción del empleo frente al crecimiento económico, es también consecuencia del modelo de desarrollo del país. Varios analistas colombianos han mostrado que el proceso inicial de industrialización fue seguido por un proceso de desindustrialización, que tiene su punto de quiebre a comienzos de los años ochenta. En el lento proceso de industrialización que se presentó entre 1925 y 1973 la participación de la industria en el PIB pasó de 10,5 por ciento a 23 por ciento, nivel en el que se mantuvo hasta 1979. A partir de 1980 se inicia un proceso de desindustrialización, en el que dicha participación disminuyó hasta los niveles actuales, de 12 por ciento (gráfico 4).

Gráfico 4

**Distribución del PIB por las principales ramas de la actividad económica
Colombia, 1980, 1985, 1990, 1995, 2008-2013**



Fuente: elaboración propia con base en Dane, Cuentas Nacionales, retropolación serie 1975-2005, base 2005.

Con base en el concepto de estancamiento estructural de Hirschman, Ortiz (2009:118) señala: «El estancamiento estructural se convirtió en una realidad en Colombia debido a una estrategia de integración gradual a la economía mundial que desincentivó y obstaculizó la

producción de materias primas, maquinaria y equipo, bienes de consumo duraderos y bienes de alta especificidad tecnológica». Al criticar las versiones que consideran el estancamiento como producto del narcotráfico, que incrementa las tasas de criminalidad y por esa vía la caída de la productividad y el crecimiento, sostiene:

Los factores que indujeron el estancamiento estructural son los mismos que indujeron la aparición del narcotráfico [la cual] (...) obedeció primordialmente al cambio del modelo económico, que llevó de manera progresiva al país a una mayor articulación al comercio mundial y potenció la competitividad de las actividades intensivas en recursos naturales (Ortiz, 2009:120).

Sin negar que la violencia afecta decisivamente el crecimiento económico, Ortiz critica el considerar al narcotráfico como un evento exógeno, dado que este supuesto conduce a la falsa conclusión de que la desaceleración económica del país es fruto de la «mala suerte». Este debate es muy importante porque, al convertir esa actividad ilícita en «la explicación», las consecuencias en la política eran directas: «basta combatir el narcotráfico y a los agentes de la violencia para recuperar la dinámica perdida» (Idem:114). Toda la política represiva condujo a su expansión persistente. Así, esta actividad se convirtió en una actividad agroindustrial con gran influencia en el país, consecuencia en gran medida, y no causa, del modelo de inserción internacional y de política industrial que produce la desaceleración.

En el mismo sentido, la pobre dinámica del sector agropecuario ha resultado del sesgo anticampesino del estilo de desarrollo colombiano. Uribe (2013) sostiene que la ausencia de una reforma agraria redistributiva que lograra mayor eficiencia en el uso del suelo, en toda la historia del siglo pasado y especialmente en la segunda mitad, así como de una reforma tributaria que incentivara una mayor productividad agrícola de las grandes extensiones de tierra bloqueó el cambio del sector agropecuario según lo planteado por los teóricos del desarrollo económico: «el paso de las actividades primarias a las secundarias y terciarias de creciente productividad, y la correspondiente recomposición de la fuerza de trabajo, orientada hacia la urbanización y la extensión de la relación salarial» (Uribe, 2013:482-3). En ese sentido, Uribe (2013) citando a Puyana señala:

El colono es expulsado, despojado y nuevamente expulsado. Históricamente, a los márgenes del territorio colombiano diversas fracciones del bloque social dominante —incluidos los narcotraficantes— han llegado después del colono. Su interés no ha sido la integración nacional sino la articulación con el comercio mundial a partir de productos primarios. El despojo del campesino ha sido la condición para la obtención de mano de obra barata. Hacer de un factor abundante, la tierra, un factor artificialmente escaso, ha generado el excedente de población que funciona como garantía de una baja remuneración al trabajo (Puyana, 2002). (Uribe 2013: 484).

A partir del análisis de los distintos eventos históricos que determinan la trayectoria histórica de la violencia y el sesgo anticampesino del desarrollo colombiano, el autor señala que dado el estancamiento estructural de la industria, las ciudades no brindaron las oportunidades a los campesinos expulsados del campo, lo cual generó un ejército de reserva que toma dos rutas: la informalidad y la ilegalidad urbanas o la frontera agraria hacia zonas donde los cultivos ilícitos brindan una mínima supervivencia. Para el autor, ambas rutas constituyen mecanismos explicativos de la prolongación de la guerra en Colombia.

El último proceso de expulsión del colono en este país se inició a mediados de los noventa, y lo llevó a contar con la tasa más alta de desplazamiento forzado en el mundo, después de Sudán, con alrededor de cinco millones de personas en esa condición. Este proceso, generado por distintos grupos de narcotraficantes, generó una mayor concentración de la propiedad de la tierra, históricamente concentrada.

El porcentaje de predios de más de quinientas hectáreas en 1984 era de 0,4 por ciento, que ocupaban el 32,5 por ciento del área. En 1997 pasaron a representar el 0,3 por ciento de la totalidad de los predios, pero con un control del 45 por ciento del área (Claudia Rincón, citada por Mondragón, 1999) (Uribe, 2013: 490).

En lo corrido de este siglo, el sesgo antilaboral del crecimiento económico se va a expresar también de manera clara en las políticas de *confianza inversionista (sic)* y de profundización del modelo de desarrollo basado en la reprimarización productiva. A partir del doble periodo presidencial del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010), se dio gran énfasis al estímulo de la inversión privada, fundamentalmente por medio de exenciones tributarias de carácter general y en especial para la adquisición de activos de capital importado. Esto indujo a una profunda modificación de los precios relativos entre el capital y el trabajo, encareciendo este último y generando un fuerte sesgo antilaboral, especialmente para el empleo formal. Ello contribuiría, a su vez, a exacerbar la concentración del ingreso, uno de los más altos en la región.

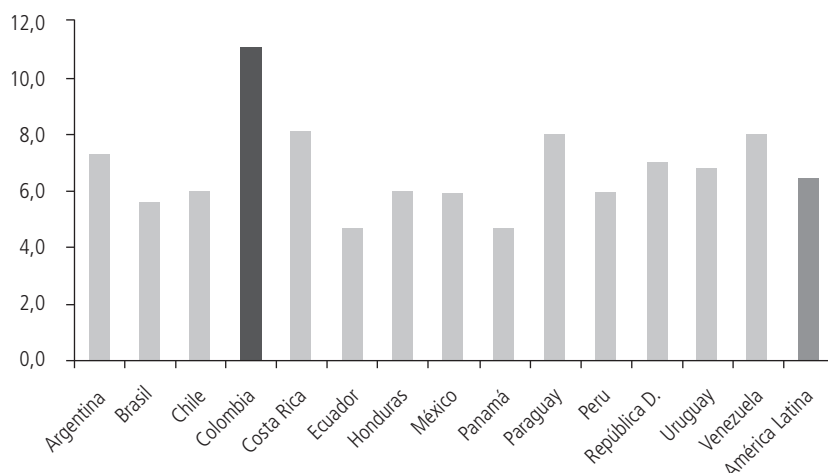
El incremento también de los aportes mensuales a la seguridad social de los trabajadores y del salario mínimo real, encarecieron el trabajo. A los impuestos tradicionales a la nómina que creó el ordenamiento laboral colombiano para financiar el bienestar familiar, la capacitación laboral y los programas para la infancia (4 por ciento para las cajas de compensación familiar, 2 por ciento para el Servicio Nacional de Aprendizaje y 3 por ciento para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), se sumaban los salarios indirectos por concepto de vacaciones y otras prestaciones sociales (prima legal, auxilio de transporte, vestuario y calzado, cesantía e intereses a las mismas) y por concepto de seguridad social (salud, pensiones, riesgos profesionales), que se elevaron en cuatro puntos porcentuales

hasta 2010. Por su parte, el salario mínimo real creció en más de diez puntos porcentuales para el periodo (López, 2010).

Estos elementos, propios de la configuración del modelo de desarrollo y del ordenamiento laboral colombiano, el estancamiento estructural de la industria, el sesgo anticampesino y el encarecimiento del trabajo han hecho que Colombia presente, además de una de las tasas de desempleo más altas en la región, una de las más altas de informalidad (gráficos 5 y 6).

Gráfico 5

Tasa de desempleo en Colombia y América Latina, 2013

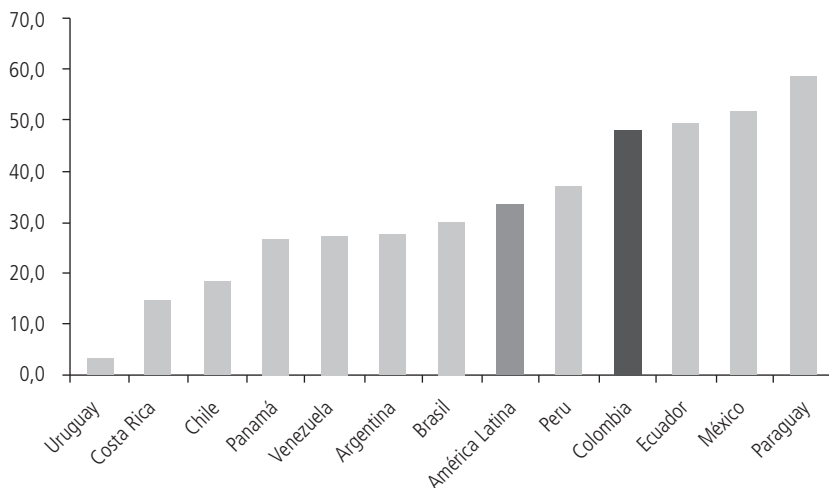


Fuente: elaboración propia con base en OIT, 2013.

Con el objetivo de reducir el sesgo antilaboral de la primera década del siglo, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) buscó en 2010 reducir la carga tributaria de las empresas relacionada con la contratación de mano de obra formal; estrategia que se concretó en las leyes 1429 de 2010, de formalización y generación de empleo, y, posteriormente, la 1607 de 2012, de reforma tributaria. Antes de analizar estos elementos de la coyuntura laboral reciente, se presentará un panorama más amplio de cómo el sesgo antilaboral del modelo de crecimiento económico se ha expresado en las políticas de flexibilización laboral y en la pérdida constante de participación del trabajo en los frutos del crecimiento.

Gráfico 6

**Tasa de informalidad según cobertura en salud y pensiones
en América Latina, 2013**



Fuente: elaboración propia con base en OIT, 2013.

Las reformas de los noventa y la pérdida del trabajo en los ingresos

La reforma económica más importante vivida en Colombia fue la denominada apertura económica, profundizada a partir de 1990, la cual fue, paradójicamente, la más rápida y la que menor discusión pública presentó. Confundiendo el modelo de sustitución de importaciones con las medidas proteccionistas a una industria oligopólica nacional, redujo radicalmente los aranceles por colocar en la protección el origen de las ineficiencias y no en el estrecho mercado interno y en la concentración de la propiedad (Misas, 2002). Esto marcó el inicio de las reformas neoliberales de esa década, que se consolidaron en el ámbito laboral con las normas de flexibilización laboral (Ley 50 de 1990) y con el nuevo régimen de seguridad social (Ley 100 de 1993).

La Ley 50 modificó el Código sustantivo del trabajo, especialmente con la flexibilización de las formas de contratación laboral, facilitando los contratos a término fijo, el empleo temporal y las formas de subcontratación, como las formas de remuneración, al crear el salario integral y modificar el régimen de cesantías, permitiendo su administración por parte de fondos privados. La Ley 100 de 1993, por su parte, creó también los fondos privados de pensiones, lo cual le permitió un gran auge al sector financiero, junto con la liberación del mercado de capitales.

Las reformas buscaban colocar al país a tono con la globalización neoliberal, centrando la estrategia de competitividad a corto y largo plazo en la reducción de los costos laborales y no tanto en la construcción de externalidades públicas, la innovación y la integración de la industria, que quedó al garete del mercado internacional. En este contexto, la reforma laboral permitió reducir por vía directa los costos laborales y superar las rigideces en la legislación para la inversión externa. Doce años después, la Ley 789 de 2002 profundizó la flexibilización laboral, al aumentar la jornada de trabajo diurno y reducir el costo de los recargos dominicales y festivos, así como los costos de despido de trabajadores antiguos.

Ambas reformas se hicieron con el objetivo central de generar un mayor empleo formal. Las evaluaciones han mostrado, en general, que este objetivo no se cumplió. Si bien la Ley 789 tuvo un efecto en generar mayor demanda de horas de trabajo con el cambio de la jornada laboral diurna y en la contratación de aprendices por los estímulos a las empresas, la generación de nuevo empleo fue solo marginal (Gaviria, 2004; Guataquí y García-Suaza, 2009).

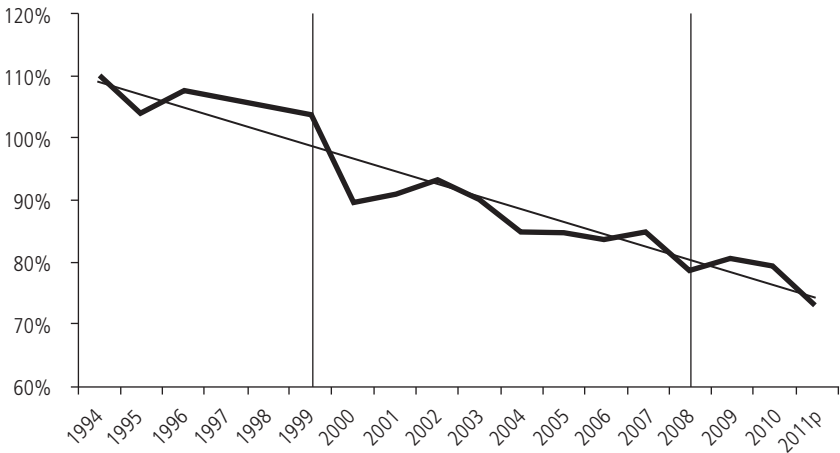
De acuerdo con lo anterior, el sesgo antilaboral en Colombia no solo se gesta desde el modelo de crecimiento económico, sino también desde el ordenamiento institucional y normativo. Esto va a tener una profunda repercusión en la distribución del ingreso nacional durante las dos últimas décadas, dada la pérdida constante de la participación del trabajo en los frutos del crecimiento. Por un lado, la relación de sueldos y salarios frente al excedente bruto de explotación cae continuamente, perdiendo alrededor de 37 puntos porcentuales en la relación, tendencia que no varía en los últimos años. Por otro, y de igual forma, la relación del ingreso mixto bruto, que estima la remuneración al trabajo de propietarios y sus familias en empresas pequeñas, frente al excedente bruto de explotación, cae también vertiginosa y drásticamente durante el periodo, perdiendo 40 puntos (gráficos 7 y 8).

Visto no sólo desde las cuentas nacionales, sino también desde información proveniente de las encuestas de hogares del Dane, el deterioro de la distribución de los ingresos, tanto laborales como no laborales de la población ocupada, se explica por la influencia del mercado laboral. Pineda y Acosta (2009) estiman que mientras el decil más alto de ingreso percibía el 43 por ciento de los ingresos laborales totales en el 2001, en el 2008 pasó a percibir el 50 por ciento de ellos. Estos 7.3 puntos que ganaron los trabajadores de mayores ingresos, los perdieron especialmente los trabajadores de ingresos medios, pero también los de ingresos bajos.

Estos elementos básicos de la relación entre las instituciones, capital y trabajo en Colombia no van a constituir el interés esencial de las políticas públicas y laborales que, por el contrario, se van a centrar en un mayor crecimiento en la trayectoria de desarrollo ya asentada y en el síntoma urbano más evidente: la informalidad. Así, las políticas de formalización del trabajo van a quedar atrapadas en tratar de reducir los costos del trabajo en un contexto de sesgo antilaboral de reprimarización económica, estancamiento de la industria y expulsión sistemática de trabajo del campo a la ciudad.

Gráfico 7

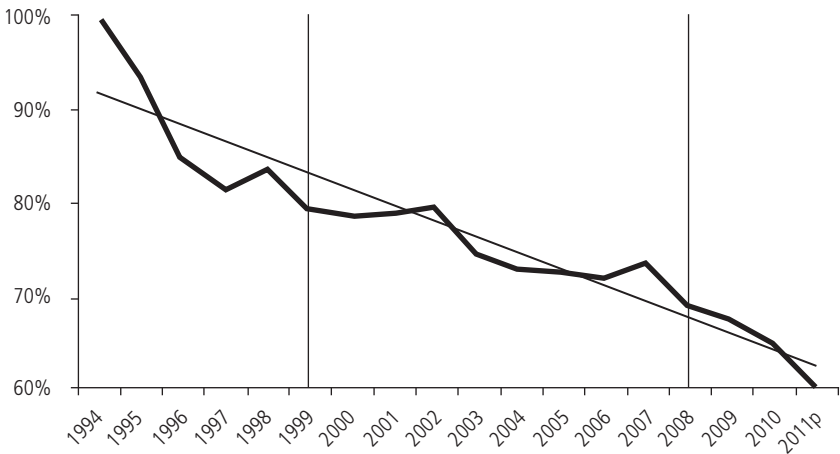
Colombia: relación de sueldos y salarios frente al excedente bruto de explotación, 1994-2011



Fuente: cálculos propios a partir de Cuentas nacionales del Dane, 1994-2011.

Gráfico 8

Colombia: relación del ingreso mixto bruto frente al excedente bruto de explotación, 1994-2011



Fuente: cálculos propios a partir de Cuentas nacionales del Dane, 1994-2011.

A continuación se precisa en mayor detalle el proceso de flexibilización en algunos sectores clave, como expresiones importantes de la reforma de los noventa, para volver a los esfuerzos recientes de política laboral y las posibilidades de diálogo social.

Tercerización, deslaborización y formas de flexibilización laboral

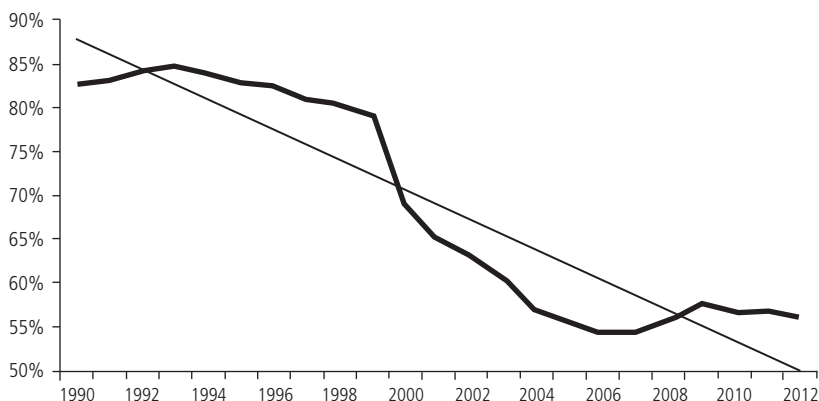
En el contexto de la apertura comercial y las reformas institucionales de los noventa, la industria manufacturera colombiana, sometida a una fuerte competencia externa, inicia un proceso de reestructuración productiva que va a expresarse en esfuerzos tecnológicos, pero especialmente en los procesos de subcontratación y flexibilización laboral (Urrea, 2010a; Celis, 2012). Como bien lo presenta Fernando Urrea (2010a), en un modelo de desarrollo dirigido más hacia afuera que hacia el mercado interno, el proceso de desarrollo industrial colombiano en las últimas décadas muestra un descenso paulatino del mercado interno como fuente principal de la demanda agregada, con escaso desarrollo en la producción de bienes de capital:

(...) el sector industrial colombiano, a diferencia de otros países de la región como Brasil, México y Argentina, ha tenido un desarrollo bien modesto en el sector de bienes de capital. Su tejido industrial ha sido más centrado en los componentes de bienes intermedios y de consumo final. Esto, por supuesto, ya es una herencia de lo alcanzado durante la fase de sustitución de importaciones, que por resumirlo de alguna manera podemos ubicar entre 1945 y 1975, con un pico más alto entre 1965 y 1975 (Idem:162).

Este escaso desarrollo de integración industrial, en el contexto de estancamiento estructural de la industria, dado por su articulación al comercio mundial y su concentración en actividades intensivas en recursos naturales, como se precisó en sección anterior, llevó a una reestructuración productiva que basa su competitividad en la subcontratación y reducción de costos laborales a partir de la flexibilización laboral. La expresión clara de este proceso la constituye la caída, desde principios de los noventa, del personal ocupado de manera permanente frente al total de ocupados en la industria (gráfico 9). Hasta 1993, el porcentaje de trabajadores no permanentes en la industria era relativamente marginal, incluyendo la subcontratación vía terceros. De ese año en adelante se inicia un proceso intensivo de externalización de actividades productivas (*outsourcing*) y de tercerización de trabajadores, que ha llevado en los últimos años a que cerca del 45 por ciento de los trabajadores de la industria se encuentren en esta situación. Este proceso ha hecho un uso específico de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) que ha fortalecido el incremento de la subcontratación y *outsourcing* industrial (Weiss, 2012).

Gráfico 9

Colombia: relación entre el personal permanente frente al total de personal ocupado en la industria manufacturera, 1990-2012



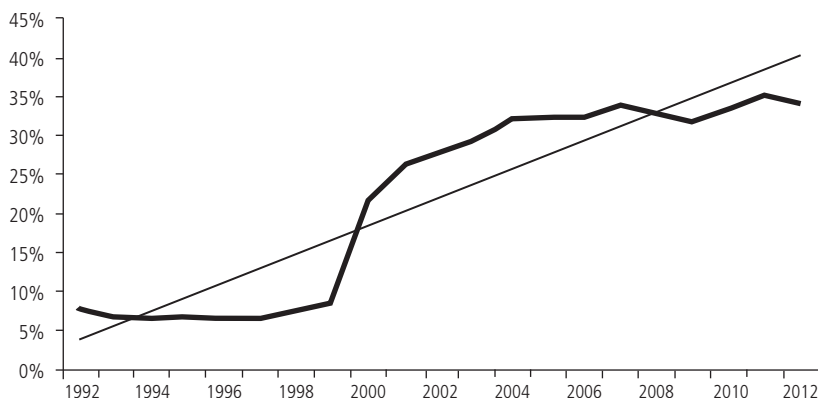
Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta anual manufacturera (EAM) del Dane, 1990-2012.

El fenómeno de externalización industrial y laboral, bien como subcontratación productiva o como tercerización laboral (contratación a partir de terceros), se expresa también en el crecimiento del porcentaje de trabajadores que se vinculan de manera temporal dentro del total de ocupados en la industria (contratos de menos de un año, seis o tres meses). Se observa que hasta mediados de los noventa el porcentaje de trabajadores temporales no superaba el 7 por ciento; si bien se comienza a incrementar a partir de 1997, es con la crisis de 1999 que esta modalidad de vinculación laboral se dispara, llegando a ocupar en los últimos años hasta el 35 por ciento del total de los trabajadores de la industria (gráfico 10).

Este crecimiento vertiginoso de contratación de trabajadores bajo modalidades temporales se va a dar especialmente mediante la figura y creación de empresas de servicios temporales. Estas, actuando como terceros, administran los recursos humanos para las empresas, no solo de manera más eficiente para ellas, sino también desarrollando, en muchos casos, prácticas de evasión de compromisos prestacionales para con los trabajadores. La mayor eficiencia para las empresas va a estar no solo en atender las fluctuaciones temporales del nivel de actividad y lograr los menores costos salariales y prestacionales, sino también en trasladar las demandas y conflictos laborales, como en la eliminación de las posibilidades de asociación sindical (ENS, 2013).

Gráfico 10

Colombia: relación del total de trabajadores temporales frente al total de trabajadores permanentes en la industria, 1992-2012



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta anual manufacturera (EAM) del Dane, 1992-2012.

Estas empresas, reguladas por la Ley 50 de 1990, han venido creciendo desde entonces y en 2012 llegaban a ser cerca de 560 en todo el país, cubriendo a más de un millón y medio de trabajadores (gráfico 11). Este crecimiento ha llevado a cuestionar el empleo temporal como mecanismo exclusivo para atender las necesidades propias de trabajo no permanente de las empresas. El abuso de esta figura se relaciona con una estrategia para reducir costos laborales sin sujeción a las leyes. Un estudio de la Escuela Nacional Sindical (ENS) señala que:

Al respecto la ENS ha podido constatar, a través de entrevistas con trabajadores subcontratados bajo esta figura, que su vinculación no se hace en los términos de ley sino con contratos a término fijo de un año o menos, o por obra, que se renuevan periódicamente. Estos trabajadores tienen las mismas labores que sus pares vinculados de manera directa, pero en condiciones de inferioridad en relación con la remuneración y otras prestaciones extralegales, y sin que puedan ejercer los derechos de libertad sindical, que les daría la posibilidad de incidir en las condiciones de su contratación (Vásquez, 2013).

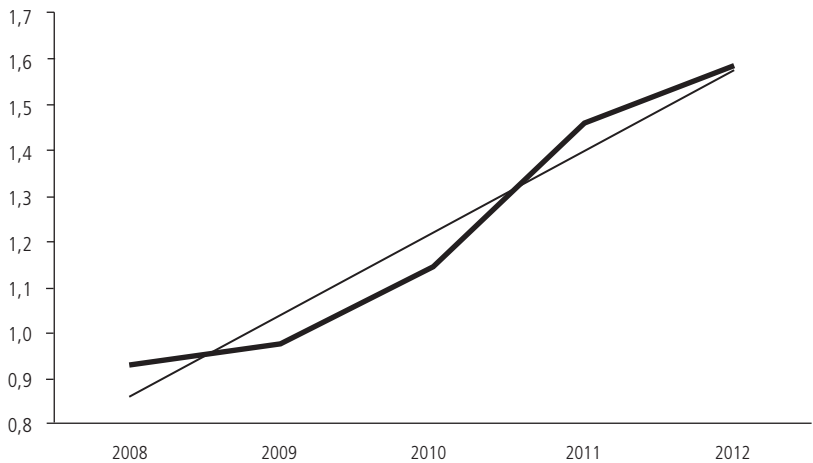
En el mercado laboral colombiano, con alrededor de 23 millones de personas económicamente activas, de las cuales cerca de la mitad se encuentra en los trece principales centros urbanos y casi dos millones están desempleadas, los servicios públicos de intermediación laboral en 2013 tenían apenas unos 100.000 inscritos (cerca del 5 por ciento de los desempleados en las grandes ciudades). De acuerdo con una encuesta de hogares, solo 0,7 por ciento de la población desempleada utiliza los servicios públicos (tabla 1). Los desempleados

utilizan mucho más las empresas de servicios temporales que aparecen como empleadores o como agencias intermediarias. Debe señalarse que el principal medio utilizado es el contacto personal con amigos y familiares (66,5 por ciento), lo que le otorga al mercado un carácter premoderno y facilita la continuidad de relaciones de clientela y subordinación laboral.

Gráfico 11

Empleo mediante empresas de servicios temporales, 2008-2012

(millones de trabajadores)



Fuente: cálculos propios con base en Acoset, Datos estadísticos del sector del servicio temporal en Colombia, 2012.

Tabla 1

**Colombia: intermediación laboral e índice de efectividad (IE)
por canal de búsqueda de empleo, 2012**

Tipo de canal de búsqueda		Utilización %	IE %
Canal informal	Amigos y familiares	66,5	84,1
Canales formales	Hojas de vida a empleadores	20,6	60,7
	Hojas de vida a intermediarios	4,1	69,1
	Avisos clasificados	1,9	70,1
	Convocatorias	4,2	88,7
	SENA	0,7	95,9
	Internet	2,1	87,4

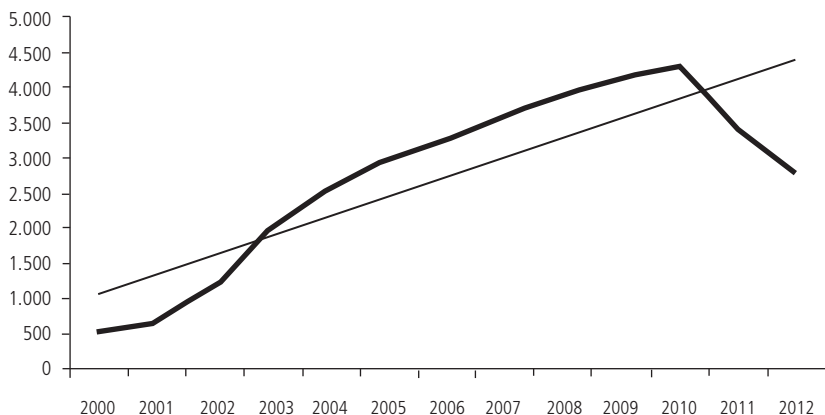
Fuente: Boletín de diagnóstico de intermediación laboral. Ministerio del Trabajo a partir de GDII del Dane, 2013.

El fenómeno de externalización industrial y laboral va a presentarse también a la par con el proceso de deslaborización de las relaciones de trabajo en Colombia. Este último fenómeno se ha expresado especialmente con la creciente utilización de las figuras de los contratos de prestación de servicios y de las cooperativas de trabajo asociado (CTA). Utilizadas en muchos sectores económicos como un tercero que vincula a los trabajadores como asociados cooperativos para trabajar en las empresas contratantes, se establece un contrato comercial de prestación de servicios entre la empresa y la CTA que elude la relación laboral. Esta figura viola los principios cooperativos toda vez que su origen no resulta de la voluntad autónoma de los trabajadores, sino en el marco de relaciones de poder desiguales en donde las empresas contratantes son las mismas que promueven las cooperativas y condicionan a los trabajadores a afiliarse a ellas. Este fenómeno ha sido ampliamente señalado como una de las formas más importantes de precarización laboral en muchos sectores de la economía, tanto en empresas privadas como en entidades públicas (Aricapa, 2006; Urrea, 2007 y 2010b; Castaño, 2012; Criado; 2012; Olivella, 2014).

Estos estudios han mostrado una gran variedad de situaciones de precarización laboral, algunas de las cuales han dado origen a importantes conflictos laborales, como en el caso de la huelga masiva de los trabajadores corteros de caña en los ingenios del valle geográfico del río Cauca en 2005 (Castaño, 2012), o han sido la base de la emergencia de importantes industrias, como la de biocombustibles basados en el cultivo extensivo de la palma africana (Olivella, 2014). A partir de las negociaciones del tratado de libre comercio con Estados Unidos, la situación generada por las CTA entró en la agenda pública, lo cual hizo que el gobierno interviniera a partir de 2010, logrando revertir, hasta cierto punto el crecimiento de la tercerización laboral por medio de esta figura (gráfico 12).

Gráfico 12

Colombia: Número de cooperativas de trabajo asociado, 2000-2012



Fuente: elaboración propia con base en Confederación de Cooperativas de Colombia, Confecoop, 2000-2012.

Los esfuerzos por la formalización laboral

El sesgo antilaboral del desarrollo colombiano no va a constituir el interés esencial de las políticas públicas y laborales, que se van a centrar en la informalidad urbana como su síntoma más evidente. Las políticas recientes de formalización laboral van a constituirse en un eslabón paliativo y subordinado de las políticas públicas, con logros modestos en contextos favorables de crecimiento económico, gracias a la intensificación en la explotación de los recursos naturales no renovables. La formalización queda atrapada en la búsqueda de reducir los costos del trabajo para fomentar el empleo formal, en un contexto de alto subempleo, baja productividad, reprimarización económica, estancamiento y flexibilización industrial, y expulsión sistemática de población rural.

No obstante el crecimiento constante del empleo formal en Colombia en los últimos años, la tasa de desempleo y la informalidad se reducen marginalmente. El empleo formal³ con respecto a la población en edad de trabajar (PET, variable demográfica que permite medir hasta qué punto el empleo cubre las necesidades de la población), creció de manera constante entre 1984-1994 y pasó del 26 por ciento al 30 por ciento (gráfico 13). Posteriormente, el empleo formal comienza a caer hasta llegar a su nivel más bajo con la crisis de final de siglo,

³ Se adopta aquí la definición oficial de empleo informal y empleo formal (Dane, 2009). El empleo formal se compone de trabajadores en empresas privadas con más de cinco ocupados, obreros y empleados del gobierno y profesionales y técnicos independientes.

para situarse en 24 por ciento en el año 2000. Con la reactivación económica del nuevo siglo, inicia su recuperación, interrumpida por los efectos de la crisis internacional de 2008 pero que continúa en los últimos años, logrando superar el nivel alcanzado a mediados de los noventa: en 2013 se sitúa en 32 por ciento de la PET, el nivel más alto en las últimas tres décadas. Es decir, en los últimos treinta años, solo se ha logrado proporcionar empleo formal a 2 por ciento más de la población colombiana.

Gráfico 13

**Colombia: empleo formal como proporción de la PET total, 1984-2013
(7 principales ciudades)**



Fuente: Banco de la República-Medellín, con base en Dane-Encuestas de hogares, siete principales ciudades, segundo trimestre de cada año.

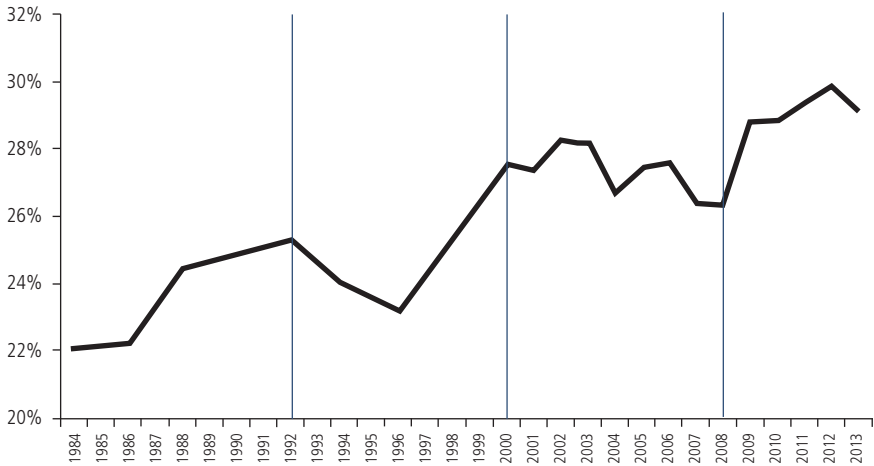
El empleo informal también creció como proporción de la PET entre 1984 y 1992 hasta llegar al 25 por ciento, para disminuir luego, a principios de los noventa, y dispararse con la crisis de fines de siglo, alcanzando el 28 por ciento de la PET; cayó ligeramente hasta 2007 y se volvió a elevar a partir de la crisis de 2008 hasta 2012, cuando logra su nivel máximo, de 30 por ciento; para 2013 presenta una ligera reducción (gráfico 14). Es decir, no obstante el crecimiento del empleo formal, el empleo informal también ha crecido como proporción de la PET, aumentando siete puntos durante los últimos treinta años.

Al desagregar el empleo formal según el nivel educativo se observa, desde la segunda mitad de los noventa, una profunda reconversión laboral con la disminución vertiginosa del empleo formal no calificado o sin educación superior. Aun cuando la participación de

trabajadores sin ningún grado de educación superior dentro del total de la fuerza laboral cayó del 80 por ciento en 1996 al 69 por ciento en 2013, su peso en el empleo formal en el mismo periodo se redujo en forma mucho más acelerada: del 70 por ciento al 48 por ciento.

Gráfico 14

**Colombia: empleo informal como proporción de la PET total, 1984-2013
(7 principales ciudades)**

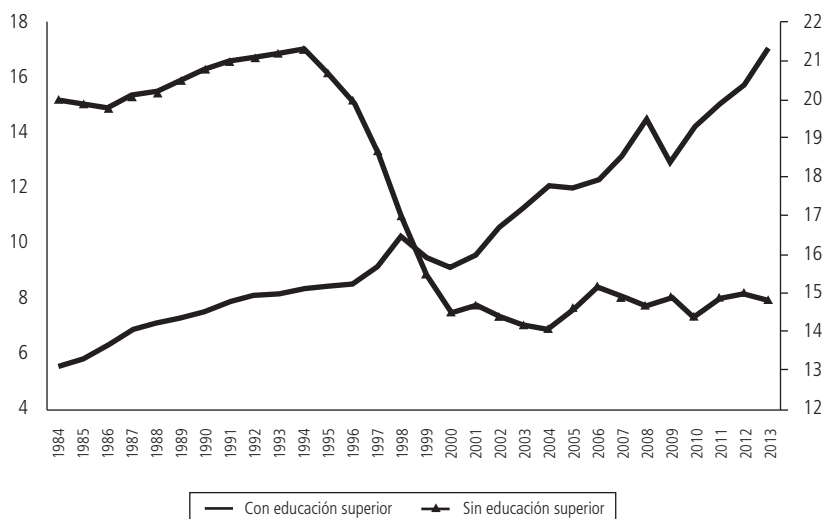


Fuente: Banco de la República-Medellín, con base en Dane-Encuestas de hogares, siete principales ciudades, segundo trimestre de cada año.

Como proporción de la PET, el empleo formal no calificado cayó del nivel más alto que hubiera alcanzado, 21,3 por ciento en 1994, al 14,1 por ciento en 2004, año a partir del cual ha permanecido en niveles bajos. Por el contrario, el empleo formal calificado o con algún grado de educación superior se incrementó constantemente durante todo el periodo, con pequeñas reducciones en las crisis y con un mayor crecimiento en los últimos años, y pasó, para todo el periodo, del 5,6 por ciento de la población en edad de trabajar en 1984 al 17,1 por ciento en 2013 (gráfico 15). En los últimos tres años, por primera vez en la historia, el empleo formal calificado es mayor al no calificado como proporción de la PET. No obstante, esto significa que un porcentaje creciente de la fuerza laboral colombiana que engrosa la informalidad y el desempleo es no calificado. Es decir, el sesgo antilaboral del desarrollo ha hecho que la iniquidad social en la falta de acceso a la educación superior envíe los trabajadores no calificados al desempleo y la precarización laboral.

Gráfico 15

**Colombia: empleo formal por nivel educativo como proporción de la PET total 1984-2013
(7 principales ciudades)**



Fuente: Banco de la República-Medellín, con base en Dane-Encuestas de hogares, siete principales ciudades, segundo trimestre de cada año.

En este contexto, la política de formalización laboral del gobierno nacional en los últimos años se ha concentrado en la reducción de los costos laborales. Al concentrarse en ellos concibe la informalidad como producto de la elección racional que hacen los empresarios o trabajadores informales entre costos y beneficios, visión que si bien influye en la informalidad, es solo un aspecto que la determina y excluye otros elementos del contexto de mayor influencia, como los propios de la trayectoria del sesgo antilaboral del desarrollo colombiano aquí mencionadas y de las distintas visiones estructuralistas e institucionales de la informalidad (Pineda, 2008). Por su parte, dentro del mismo enfoque de elección racional, al concentrarse en los costos, se descuidan los beneficios propios de la formalización.

Durante el periodo 2002-2010, bajo la administración de Uribe, se estimuló la inversión privada mediante exenciones tributarias de carácter general y la adquisición de activos de capital importado, lo cual indujo a una profunda modificación de los precios relativos entre el capital y el trabajo, encareciendo este último y profundizando el sesgo antilaboral. Con el objetivo de reducir dicho sesgo y dadas las altas tasas de impuestos a la nómina en las empresas, el nuevo gobierno del presidente Santos buscó en 2010 reducir la carga tributaria de las empresas, relacionada con la contratación de mano de obra formal, como mecanismo central para la generación de empleo formal. Como se señaló, esta estrategia

se concretó en las leyes 1429 de 2010, de formalización y generación de empleo, y 1607 de 2012, de reforma tributaria.

Dado que efectivamente los impuestos parafiscales a la nómina se constituían en un componente que encarecía el trabajo, con la Ley 1429 de 2010 el gobierno entrante buscó reducir la carga tributaria de las empresas relacionada con la contratación de mano de obra formal. Por su parte, la Ley 1607 de 2012 eliminó los impuestos a la nómina correspondientes al 5 por ciento para financiar el ICBF y el Sena, y el aporte de 8,5 por ciento que hacían las empresas para la salud de los trabajadores (que comenzó a regir únicamente desde el primero de enero de 2014), trasladando la obtención de estos recursos a un impuesto directo a la renta de las empresas y no a la nómina.

Como señalan Farné y Rodríguez (2013), la reducción de costos de la nómina no se traduce necesariamente en el incremento del empleo, por lo que se conoce en la literatura como el efecto *pass through* o traslado del incremento o disminución de los impuestos hacia los salarios. Lo que se señala es que los cambios en los impuestos o en las cotizaciones a la nómina afectan el empleo en menores proporciones, dado que gran parte del aumento o disminución de impuestos se transforma en menores o mayores salarios y no afecta significativamente la demanda de trabajo de las empresas.

La experiencia internacional señala en general la existencia de un efecto *pass through*, el cual predice que una disminución de los impuestos al trabajo no da lugar a una disminución igual de los costos laborales. Los estudios empíricos han encontrado que la caída de los costos laborales es mucho menor a la de los impuestos, aun cuando la magnitud de la diferencia varía dependiendo del tipo de impuesto, del grupo de trabajadores afectados y del contexto macroeconómico e institucional vigente. A su vez, la caída de los costos laborales no se traduce necesariamente en el incremento de la ocupación. Por ejemplo, para el caso argentino:

Cruces, Galiani y Kidyba (2010) estiman los efectos de estos cambios regionalmente diferenciados sobre los salarios y los asalariados formales del sector privado urbano y no encuentran 'ningún efecto estadísticamente significativo sobre el empleo' (p. 19). Concluyen que 'el principal argumento que justificó las reducciones del impuesto en 1995-1999 (los menores costos laborales estimularían una mayor ocupación) no fue confirmado por los hechos' (p. 20) (Farné y Rodríguez, 2013: 13).

La Ley 1429 de 2010 busca cambiar la relación costo-beneficio para favorecer la formalización de las pequeñas empresas en sus primeros años de funcionamiento, si emplean población en condición de riesgo de exclusión laboral.⁴ Para ello, reduce en forma

⁴ La ley considera como tales a las personas en condición de desplazamiento, discapacidad, en proceso de reintegración social, cabezas de familias de bajos ingresos, mujeres mayores de cuarenta años no vinculadas laboralmente al sector formal durante el último año y todo nuevo empleado que devengue menos de 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes (artículos 10 al 13).

decreciente con el tiempo, en un lapso de seis años, los aportes a la nómina (Sena, ICBF y cajas de compensación familiar) y la contribución a la subcuenta de solidaridad del sistema de salud, para un total de 10,5 por ciento sobre la nómina salarial básica. Además, elimina permanentemente los impuestos a la renta y retención en la fuente si contratan nuevo personal por tiempo indefinido.

Si bien mediante esta ley el gobierno nacional esperaba formalizar 500 mil empleos, después del primer año de su vigencia solo 4 por ciento de las empresas beneficiarias había disfrutado de los descuentos tributarios y, según el mismo gobierno, parte de los empleos que se registraron fueron temporales. Farné y Rodríguez (2013) señalan que el número de empleados contratados por las empresas beneficiarias de la ley de formalización estaba entre 105.000 y 175.000, pero llaman la atención en cuanto a que estos resultados «todavía no tienen en cuenta el traslado de parte del menor impuesto a los salarios. Asumiendo un valor conservador de 50 por ciento para el efecto *pass through*, las ganancias ocupacionales se reducen ulteriormente a 53.000-88.000 plazas» (Idem: 18). Por otra parte, los resultados no son necesariamente atribuibles por completo a la Ley 1429, dado que pueden operar otros programas de formalización como los que adelantan las cámaras de comercio.

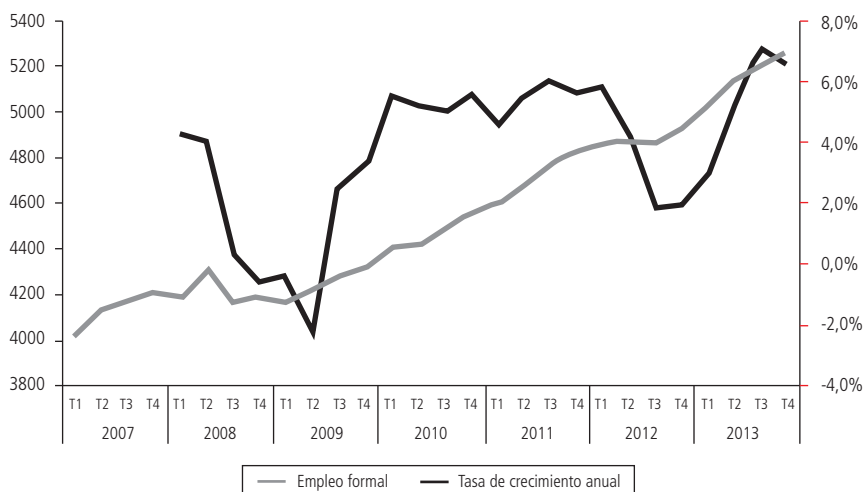
Dos años después de entrar en vigencia dicha ley, se sancionó la reforma tributaria o Ley 1607 de 2012, que busca, de igual manera, pero en forma más decidida, reducir la informalidad mediante la reducción de los costos laborales, lo que llevaría a generar un millón de empleos formales. La reforma eliminó de manera permanente y universal el 5 por ciento de los impuestos a la nómina (3 por ciento ICBF y 2 por ciento del Sena), así como el aporte de las empresas a la salud de los trabajadores (8,5 por ciento), trasladando la obtención de estos recursos por medio de un impuesto directo a la renta de las empresas del 8 por ciento (9 por ciento durante los primeros tres años), llamado Cree o impuesto a la renta para la equidad. De esta manera los costos a la nómina se redujeron en 13,5 puntos de la base salarial (no en el total del costo laboral, que incluye otros aportes) y estos recursos se obtienen ahora mediante un impuesto directo a las empresas para financiar los programas de infancia, capacitación laboral y salud.

Aunque el gobierno argumentó que la reforma no buscaba incrementar los recursos fiscales, esta no solo aumentó la base de tributación, sino también los impuestos directos a los salarios y la renta de la clase media. Es decir que el empleo se fomentó reduciendo los costos laborales pero, a su vez, se grabaron más los salarios medios y altos. Es decir, el criterio de equidad en el impuesto de renta castiga a los salarios, clasificando como altos los salarios de los trabajadores declarantes. Las tarifas progresivas buscan que haya equidad, pero el sector más golpeado es el de los trabajadores, dado que se castiga más a las rentas de trabajo.

Aunque la Ley 1607 comenzó a operar a partir de mayo de 2013, con la eliminación del 5 por ciento de los impuestos a la nómina y, en enero de 2014, con la eliminación del aporte de 8,5 por ciento para la salud, el empleo formal se disparó a partir del último trimestre de 2012. Dado que el crecimiento promedio de la economía colombiana entre 2010 y 2013 fue del 4,7 por ciento, el crecimiento del empleo formal fue del 5,3 por ciento para el mismo periodo (gráfico 16). En 2013 el crecimiento del empleo formal fue del 5,5 por ciento. Es decir, no es evidente que el crecimiento del empleo formal se deba a la reforma tributaria, dado que venía creciendo antes de ella, y en 2013, año en que comenzó a operar, su crecimiento solo se incrementó ligeramente, en 0,2 décimas.

Gráfico 16

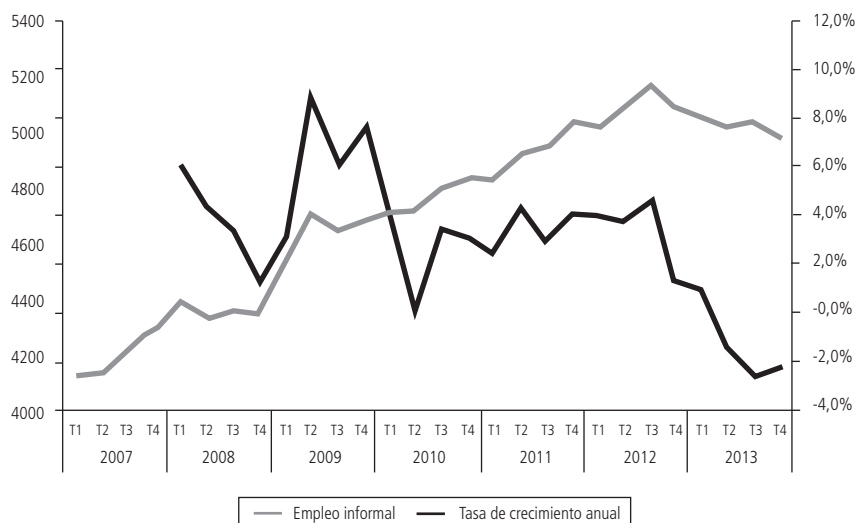
**Empleo formales en miles y tasa de crecimiento anual, 2007-2013
(13 principales ciudades)**



Fuente: cálculos propios con base en Gran encuesta integrada de hogares 2007-2013, Dane. Empleo trimestral formal desestacionalizado.

No obstante, la caída del empleo informal sí parece tener alguna relación con la expectativa o leve operación de la Ley 1607. Si bien el crecimiento del empleo informal para el periodo 2010-2013 ha sido de 2,2 por ciento, en 2013 fue negativo, dado que cayó a una tasa de 1,3 por ciento (gráfico 17). En tal sentido, la reforma tributaria, al reducir los costos laborales en un sentido más general, sí parece haber tenido un efecto al cambiar la tendencia del empleo informal en Colombia durante 2013 y reconvertirlo en alguna medida por empleo formal.

Gráfico 17

**Empleo informal en miles y tasa de crecimiento anual, 2007-2013
(13 principales ciudades)**

Fuente: cálculos propios con base en Gran encuesta integrada de hogares 2007-2013, Dane. Empleo trimestral informal desestacionalizado.

La gran pregunta es hasta qué medida esta reversión de la tendencia en la informalidad se debe a la reforma y no a otros elementos propios de la actividad económica o del contexto sociopolítico. Mientras esta se evalúa en un periodo más representativo de tiempo, como lo señala en una valoración *ex ante* Farné (2014), la reducción en los impuestos a la nómina no ha sido de las dimensiones preconizadas, lo que reduce sus efectos en la generación de empleo formal. Primero, la reducción en 13,5 puntos porcentuales de aportes parafiscales sobre el salario básico, significa una caída de solo 8 por ciento en los costos laborales totales para las empresas. Segundo, el incremento del salario mínimo real contrarresta en alguna medida la disminución de costos del trabajo con la reforma. Y tercero, la reforma ha ampliado la base de liquidación del impuesto de renta, lo cual supone un incremento en la tarifa efectiva que deben pagar las empresas por el nuevo Cree, lo que puede reducir, en alguna medida, la ampliación laboral.

Diálogo social y conflictividad laboral

El sesgo antilaboral del desarrollo colombiano no se encuentra solo en el estancamiento estructural de la industria, en el sesgo anti-campesino del estilo de desarrollo, en la tercerización y deslaborización de las relaciones de trabajo, sino también en la cultura política

y social colombiana. En esta última sección se señalarán algunos elementos básicos que expresan esta cultura de relaciones laborales, los cuales interactúan con los aspectos vistos en las secciones anteriores. Estos elementos se recogen en el concepto de diálogo social (DS).

El concepto de diálogo social propuesto por la OIT (1999) se fundamenta en el respeto de los derechos laborales, la participación democrática de los voceros de los trabajadores, empleadores y del gobierno, y la concertación y el diálogo permanente. El DS constituye una de los cuatro objetivos estratégicos de la política de trabajo decente de la OIT y se concibe como un elemento central para su generación y para la productividad, en la medida en que permite evitar conflictos en el trabajo y contribuir a sociedades más integradas y estables (OIT 2013b). En este sentido, el papel del DS en el trabajo decente muestra cómo este no consiste solamente en la formalización del trabajo, sino en múltiples dimensiones, entre ellas la socio-política. La formalización es parte sustancial del avance hacia el trabajo decente, pero este requiere además del diálogo social (Pineda, 2013).

De acuerdo con la OIT, el DS debe incluir los siguientes elementos: voluntad política de las partes; organizaciones de trabajadores y empleadores representativas e independientes; respeto de los derechos fundamentales de la libertad sindical y la negociación colectiva; respaldo institucional adecuado; y, por último, un reconocimiento y un respeto recíproco entre cada representante de los interlocutores sociales. Varios autores y estudios en los últimos años han evidenciado que cada uno de estos aspectos del DS en Colombia presenta severas limitaciones y debilidades como mecanismo para mejorar las condiciones de trabajo (Dejusticia, 2011; Dombois, 2011; ENS y CCJ, 2012; Camacho y Roldan, 2013; Pineda, 2013).

A partir de la fundamentación dada por la OIT al DS, Tania Patiño (2014), con base en una revisión de literatura sobre el tema, ha realizado un análisis de la trayectoria histórica del DS en Colombia centrado en cuatro categorías: i) respeto de los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva; ii) capacidad de las organizaciones de trabajadores; iii) reconocimiento, confianza e interacción entre las partes; y iv) voluntad de las empresas para actuar mediante el Diálogo Social.

Con respecto a la primera categoría, Patiño (2014:12) señala que «Los empleadores llevan más de un siglo viendo a las organizaciones de trabajadores como los enemigos y no como los aliados que el concepto DS propone». Durante las cuatro primeras décadas del siglo XX, Urrutia (1976) precisa que la legislación colombiana en materia de libertad sindical respondía a la confrontación o a las relaciones del gobierno de turno con los trabajadores y no a procesos consultivos que permitieran llegar a acuerdos concertados. Posteriormente, con el Código Sustantivo del Trabajo expedido en 1950, se promovía una protección del sindicalismo, pero su efectividad fue nula y generó incentivos perversos que sirvieron de aliciente para ejercer violencia contra los sindicalistas. La tradición de alta intromisión del Estado en el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, dada por ejemplo

por su injerencia en la constitución y funcionamiento de las organizaciones sindicales, se expresó en los obstáculos normativos presentes por mucho tiempo en el Código Trabajo, recientemente evidenciados por la Corte Constitucional.⁵ Así, la normatividad laboral presentó sesgos antisindicales, con altos déficits de diálogo y concertación entre los actores sociales. Vidal (2012) explica que es necesario que el Estado colombiano avance en la implementación y aplicación efectiva de los elementos y principios incluidos en los convenios de la OIT ratificados por Colombia, como los temas pendientes de la negociación en el sector público, el derecho de huelga y la normatividad.

Por su parte, el porcentaje de trabajadores cobijados por la negociación colectiva, no superó durante la primera década del presente siglo el 1,1 por ciento (Pineda, 2013). La baja tasa de sindicalización se encuentra en la base de la insignificante cobertura de la negociación colectiva. Adicionalmente, los pactos colectivos y los contratos sindicales han adquirido mayor importancia dentro del total de instrumentos de negociación colectiva, en detrimento de la convención colectiva.

Con respecto a la segunda categoría, la capacidad de las organizaciones de trabajadores, el DS demanda representación del trabajo con capacidad para entablar relaciones con los gobiernos y los empleadores. Al respecto, cuatro expresiones del sesgo antilaboral del modelo de desarrollo colombiano han tenido un impacto negativo y significativo en la organización sindical y en su capacidad de gestión y representación. La primera, es que, aun cuando la mayoría de la población asalariada está en empresas de menos de diez trabajadores, los sindicatos deben constituirse con veinte y cinco o más personas. La segunda, es la persistencia de los trabajadores por cuenta propia, sector importante de la informalidad, con cerca de 40 por ciento del empleo total. La tercera, como se presentó en la sección anterior, el empleo en el sector manufacturero ha venido cayendo en las últimas tres décadas; y la cuarta expresión, es el crecimiento de las formas de tercerización y deslaborización de las relaciones de trabajo, con el uso extensión de los contratos de prestación de servicios, formas no reguladas por el código laboral.

Aun cuando no se cuenta con un censo sindical en la última década, los tres censos realizados desde 1984, muestran la caída de la tasa de sindicalización en el país (tabla 2 y 3). Los sindicatos de rama o industria, que son una alternativa eficaz de organización y de DS, no cuentan con el marco legal que les permita actuar a este nivel y deben actuar como sindicatos de empresa. Aun cuando los sindicatos de industria crecieron entre 1990 y 2005, asociaban al 22,5 por ciento de los trabajadores sindicalizados del país y el promedio de trabajadores era de 678 por sindicato, el promedio general de trabajadores por sindicato cayó en las dos décadas de 402 a 300 (tabla 4 y 5). Al respecto la Escuela Nacional Sindical señala:

⁵ Véase las sentencias C-063, C-045 y C-046 de 2008.

Desde la creación de los sindicatos en Colombia, la dirigencia sindical ha agitado la consigna de organizarse en fuertes sindicatos de industria. Este anhelo y siempre repetido propósito, volvió a tomar peso con el reagrupamiento sindical de finales de la década de los ochenta, cuya mayor expresión se dio con la creación de la CUT (1986). Han pasado ya veinte años y la situación sigue igual: muchos sindicatos y poca densidad en cada uno de ellos (ENS, 2006: 9).

Tabla 2
Evolución de la tasa de sindicalización en Colombia

Rama de actividad económica	1984	1990	2005
Agricultura	1,8	1,5	2,0
Minas y canteras	12,7	5,0	6,9
Industria	8,1	8,2	3,2
Electricidad, gas y agua	54,4	42,1	36,5
Construcción	4,0	3,1	0,6
Comercio y hoteles	3,0	2,6	1,4
Transporte y comunicaciones	51,3	27,4	5,1
Servicios financieros	12,8	14,3	14,4
Servicios	19,6	18,4	9,9
Total	9,3	7,8	4,6

Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales Sindicales de 1984 y 1990 del Ministerio del Trabajo (Pineda, 1990). Para 2005 los resultados son del Censo Nacional Sindical realizado por la ENS (2006).

Tabla 3
Evolución de la tasa de sindicalización por ramas de actividad

Rama de actividad económica	1984				1990				2005			
	Total ocupados	%	Trabajad. asociados	%	Total ocupados	%	Trabajad. asociados	%	Total ocupados	%	Trabajad. asociados	%
Agricultura	3.064.283	32,7	55.700	6,4	3.340.400	29,6	49.890	5,6	3.844.623	21,3	78.017	9,4
Minas y canteras	103.385	1,1	13.142	1,5	411.320	3,6	20.385	2,3	227.632	1,3	15.646	1,9
Industria	1.537.008	16,4	124.643	14,3	1.667.010	14,8	136.320	15,5	2.444.890	13,5	78.090	9,4
Electricidad, gas y agua	27.346	0,3	14.879	1,7	48.789	0,4	20.557	2,3	73.479	0,4	26.788	3,2
Construcción	468.801	5,0	18.762	2,1	571.580	5,1	17.980	2,0	839.055	4,6	4.627	0,6
Comercio y hoteles	1.668.234	17,8	49.532	5,7	2.239.040	19,9	58.974	6,7	4.468.613	24,7	63.265	7,6
Transporte y comunicaciones	421.440	4,5	216.134	24,7	484.320	4,3	132.715	15,1	1.255.014	6,9	64.408	7,8
Servicios financieros	374.900	4,0	47.910	5,5	393.800	3,5	56.428	6,4	188.935	1,0	27.295	3,3
Servicios	1.705.173	18,2	333.415	38,1	2.116.890	18,8	388.640	44,1	4.727.773	26,2	468.284	56,3
Total	9.370.570	100	874.117	100	11.273.149	100	880.889	100	18.070.014	100	826.420	99

Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales Sindicales de 1984 y 1990 del Ministerio del Trabajo (Pineda, 1990). Para 2005 los resultados son del Censo Nacional Sindical realizado por la ENS (2006).

Tabla 4
Distribución de sindicatos y trabajadores según tipo de sindicato

Tipo de sindicato	1984				1990				2005			
	N° de sindicatos	%	N° de trabajadores	%	N° de sindicatos	%	N° de trabajadores	%	N° de sindicatos	%	N° de trabajadores	%
De empresa	979	45,1	399.203	45,7	971	42,9	395.904	45,0	1.010	36,5	214.010	25,8
De ocupación	1.015	46,7	329.538	37,7	1.091	48,2	346.074	39,3	1.469	53,1	427.499	51,4
De industria	151	7,0	143.345	16,4	177	7,8	134.996	15,3	276	10,0	187.189	22,5
De oficios varios	27	1,2	1.356	0,2	26	1,1	3.181	0,4	13	0,5	2.349	0,3
Total	2.172	100,0	873.442	100,0	2.265	100,0	880.155	100,0	2.768	100,0	831.047	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Nacionales Sindicales de 1984 y 1990 del Ministerio del Trabajo (Pineda, 1990). Para 2005 los resultados son del Censo Nacional Sindical realizado por la ENS (2006).

Tabla 5
Promedio de trabajadores por tipo de sindicato

Tipo de sindicato	1984	1990	2005
De empresa	408	408	212
De ocupación	325	317	291
De industria	949	763	678
De oficios varios	50	122	181
Total	402	389	300

Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales Sindicales de 1984 y 1990 del Ministerio del Trabajo (Pineda, 1990). Para 2005 los resultados son del Censo Nacional Sindical realizado por la ENS (2006).

La evolución de las organizaciones sindicales de acuerdo a su afiliación a una u otra central sindical constituye un reflejo de su composición ideológica y política, como de su maduración social y organizacional. Si para 1984 existían cuatro confederaciones ninguna con más del 25 por ciento de organizaciones afiliadas, para el 2005 existen tres centrales sindicales y una de ellas con el 66 por ciento de los sindicatos (tabla 6).

Con respecto a la tercera categoría analítica del diálogo social, el reconocimiento, la confianza e interacción entre las partes, Patiño (2014) se concentra en el derecho a la huelga como una importante expresión de esta dimensión y como indicador de las fallas de la concertación y el diálogo, cuando los conflictos laborales son muy altos. En el análisis histórico del siglo XX concluye que la huelga, como uno de los pocos mecanismos que tenían los trabajadores para promover sus condiciones de trabajo, no fue legal

durante las primeras décadas, lo que llevó al tratamiento represivo, el uso la violencia en los conflictos, la desconfianza y la estigmatización de los huelguistas, elementos que se reforzaron con el tiempo. Esto fortaleció la interacción hostil entre las partes y la falta de generación de confianza. Aun cuando la huelga se legalizó constitucionalmente en el país a partir de 1939, la trayectoria histórica de los conflictos laborales continuó con los patrones del pasado.

Tabla 6
Promedio de trabajadores por tipo de sindicato

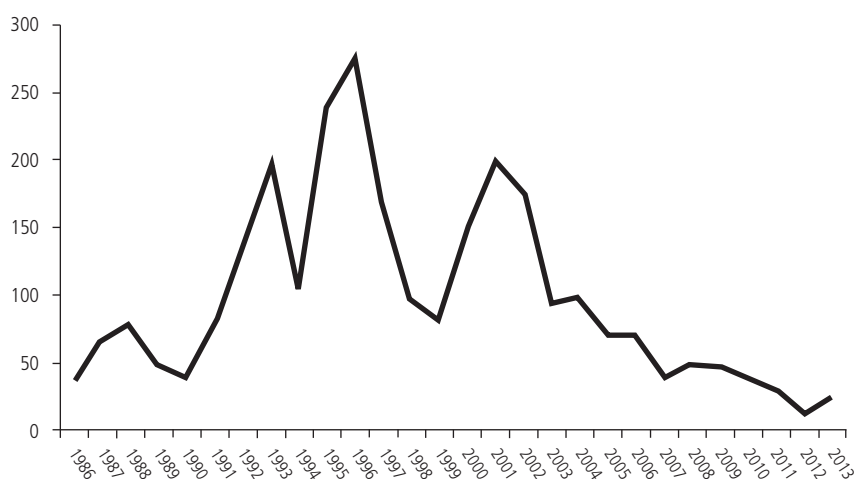
Confederación sindical	1984				1990				2005			
	N° de sindicatos	%	N° de trabajadores	%	N° de sindicatos	%	N° de trabajadores	%	N° de sindicatos	%	N° de trabajadores	%
UTC	545	25,1	170.269	19,5								
CSTC	281	12,9	94.766	10,8								
CUT					842	37,2	504.053	57,3	710	25,7	547.538	65,9
CTDC					344	15,2	94.851	10,8				
CTC	365	16,8	114.285	13,1	248	10,9	69.155	7,9	169	6,1	46.695	5,6
CGT	225	10,4	49.021	5,6	188	8,3	34.823	4,0	495	17,9	114.068	13,7
Non affiliated	756	34,8	445.074	51,0	643	28,4	177.273	20,1	1.394	50,4	122.746	14,8
Total	2.172	100,0	873.442	100,0	2.265	100,0	880.155	100,0	2.058	74,3	831.047	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Nacionales Sindicales de 1984 y 1990 del Ministerio del Trabajo (Pineda, 1990). Para 2005 los resultados son del Censo Nacional Sindical realizado por la ENS (2006).

Los conflictos laborales a finales de siglo XX se agudizaron con los contextos de violencia política y social. Dombois (2011) hace énfasis en que el Estado colombiano no ha tenido el monopolio de la violencia por mucho tiempo, lo cual hace que, al no garantizar el orden legal y no proteger las relaciones laborales de intervenciones de terceros, permita la violencia irregular extendida. Señala también que en los empleadores persiste una fuerte cultura antisindical y fácilmente se asocia el sindicalismo y el ejercicio de los derechos de libertad de asociación, libertad sindical y negociación colectiva con subversión y destrucción de empresas. Por su parte, las organizaciones sindicales, que han estado inmersas en procesos históricos de violencia y polarización política en un contexto político que promueve la movilización y la confrontación, cuentan con poco respaldo de los trabajadores y la sociedad para realizar su función en defensa de los derechos laborales. Lo anterior resulta en que los actores del DS han comprometido la confianza, que es un elemento fundamental del diálogo (PNUD, 2011).

En el contexto de la intensificación del conflicto armado colombiano en la década de los noventa, la violencia contra los sindicalistas se agudizó (gráfico 18). Aun cuando a partir de la última década se presentó un descenso en el número de sindicalistas asesinados, persistieron otro tipo de violación a sus derechos humanos, como amenazas y desplazamiento, a lo que ha contribuido la alta impunidad frente a tales delitos (96 por ciento) (Vidal, 2012).

Gráfico 18

Número de sindicalistas asesinados (Colombia 1986-2009)

Fuente: cálculos propios con base en ENS y CCJ (2012).

Finalmente, con respecto a la voluntad de las empresas para actuar mediante el Diálogo Social, históricamente ha estado vinculada al reconocimiento de la libertad de asociación y a la concepción sobre el papel de la organización sindical en el desarrollo económico y social. Desde los primeros procesos de industrialización, para algunos empresarios era necesario controlar o reducir el sindicalismo porque este impedía incrementar los niveles de ahorro en las empresas y generaba procesos inflacionarios. Estas y otras ideas reforzaron una cultura antisindical en el sector empresarial (Urrutia, 1976). No obstante, más recientemente, las opiniones antisindicales en el empresariado han sido contrarrestadas por las ideas a favor del diálogo social con los trabajadores y gobiernos, como una herramienta importante para el desarrollo de las sociedades. Los discursos sobre responsabilidad social empresarial en general conllevan un reconocimiento de las organizaciones de los trabajadores como interlocutores válidos para el desarrollo de la productividad y de las empresas.

En un contexto de construcción de paz en Colombia, resultan importantes las iniciativas voluntarias de las empresas en relación con su desempeño social, las cuales incluyen principios relacionados con los derechos fundamentales del trabajo y los estándares laborales internacionales. Esto podría contribuir a instaurar un mejor contexto para el diálogo social. En este mismo sentido apuntó la iniciativa Pacto Global para empresas que lanzó el Secretario de las Naciones Unidas en 1999. Con esta buscan alinear un movimiento de empresas comprometidas con diez principios en las áreas de derechos humanos, derechos del trabajo, sostenibilidad ambiental y anticorrupción (UN Global Compact, 2012). En cuanto a lo relacionado con los derechos fundamentales del trabajo, esta iniciativa recoge la Declaración Internacional de la OIT acordada en 1998, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el lanzamiento del programa de Trabajo Decente en 1999, al igual que un número creciente de iniciativas similares del sector privado (OIT, 1999 y 2013b).

Conclusiones

Colombia ha exhibido unas de las tasas de desempleo e informalidad más altas en América Latina. Aun cuando la tasa de desempleo ha caído durante lo corrido del presente siglo, gracias al destacado comportamiento económico del país, estas tasas continúan siendo de las más altas, especialmente la de informalidad. La explicación de este fenómeno se encuentra en el sesgo antilaboral del modelo de desarrollo colombiano, el cual se hace evidente a partir del balance y las evidencias presentadas en este texto.

La industria manufacturera y el sector agropecuario, los mayores generadores de empleo y articuladores del desarrollo económico, perdieron participación en el PIB de manera significativa en las tres últimas décadas. El rezago y las características de la trayectoria de estos dos sectores, constituyen los pilares del sesgo antilaboral del crecimiento colombiano. La ausencia de una reforma agraria, de una tributación que estimulara la productividad de la gran extensión y de procesos de titulación de los colonos, como las sucesivas desposesiones de campesinos por los distintos procesos de violencia y su desplazamiento a la ciudad, contribuyeron a configurar el sesgo anticampesino del desarrollo colombiano. Por su parte, el sector de la industria manufacturera presenta una escasa integración industrial en un contexto de estancamiento estructural, dado por un descenso paulatino del mercado interno como fuente principal de la demanda agregada, un escaso desarrollo en la producción de bienes de capital y una concentración en actividades intensivas en recursos naturales, como principal mecanismo de articulación al comercio mundial.

Así, el estancamiento estructural de la industria no brindó las oportunidades de empleo dado el crecimiento demográfico y la migración de las poblaciones expulsadas del campo por el sesgo anticampesino del desarrollo, lo cual generó un ejército de reserva que nutrió la informalidad. En este contexto, el modelo de desarrollo, sin realizar las reformas

en el campo, consolidó un esquema exportador agroindustrial y petrolero que conllevó una reestructuración productiva industrial que basó su competitividad en la subcontratación y reducción de costos laborales a partir de la flexibilización laboral.

La externalización de actividades productivas (*outsourcing*) y la tercerización de trabajadores consolidaron un esquema que para la industria y la agroindustria significó cerca de la mitad de los trabajadores en empleos inestables o precarios mediante el uso de empresas de servicios temporales o cooperativas de trabajo asociado. La tercerización va a presentarse también como deslaborización de las relaciones de trabajo con la creciente utilización de los contratos de prestación de servicios tanto en el sector público como privado. Pero el modelo antilaboral se va a afianzar también con las políticas de estímulo a la inversión privada, especialmente externa y dirigida a sectores primarios poco intensivos en trabajo, por medio de exenciones tributarias de carácter general y en especial para la adquisición de activos de capital importado. Esto indujo a una modificación de los precios relativos entre el capital y el trabajo, que encareció el trabajo frente al capital, generando un fuerte sesgo antilaboral, especialmente para el empleo formal.

En consecuencia, en Colombia dicho sesgo no solo se gesta desde el modelo de crecimiento económico, sino también desde las consecutivas reformas y el ordenamiento institucional y normativo. Esto va a tener una profunda repercusión en la distribución del ingreso nacional durante las dos últimas décadas, dada la pérdida constante de la participación del trabajo en los frutos del crecimiento. En las últimas dos décadas, la masa salarial del país pierde 37 puntos con relación al excedente bruto de explotación.

El sesgo antilaboral del desarrollo colombiano no va a ser el interés esencial de las políticas públicas y laborales, las cuales se van a centrar en la informalidad urbana como su síntoma más evidente. Las políticas recientes de formalización laboral van a constituirse en un eslabón paliativo y subordinado de las políticas públicas, con logros modestos en contextos favorables de crecimiento económico, gracias a la intensificación en la explotación de los recursos naturales no renovables. La formalización queda atrapada en la búsqueda por reducir los costos del trabajo para fomentar el empleo formal, en un contexto de alto subempleo, baja productividad, reprimarización económica, estancamiento y flexibilización industrial, y expulsión sistemática de población rural.

En tal sentido, la política laboral de los últimos cuatro años busca enfrentar los elementos marginales de los costos laborales para la generación de empleo formal. Tanto la ley del primer empleo, como la reforma tributaria se hicieron con el objetivo central de generar un mayor empleo formal. Las evaluaciones preliminares han mostrado en general que este objetivo no se ha cumplido con claridad. No obstante, el crecimiento constante del empleo formal en Colombia en los últimos años, el empleo informal también ha crecido.

Sólo ha caído marginalmente a partir de mediados del 2012, pero no es claro si se debe a las reformas y no a otros factores.

Pero el cambio más significativo como consecuencia del modelo antilaboral colombiano ha sido la profunda reconversión que realizaron las empresas, al sustituir el empleo formal no calificado o sin educación superior por empleo calificado. Ante la ausencia de empleo formal para más de la mitad de la población, este queda cada vez más exclusivo para aquellos que acceden a la educación superior, lo cual refuerza la concentración del ingreso y la exclusión social, al expulsar a los no calificados hacia la informalidad. Es decir, el sesgo antilaboral del desarrollo ha hecho que la iniquidad social en la falta de acceso a la educación superior, envíe a los trabajadores no calificados al desempleo y la precarización laboral.

La trayectoria del modelo de desarrollo colombiano en el presente siglo, no obstante el retorno de políticas laborales en los últimos años, impide mostrar cambios significativos. La realidad laboral, aunque da señales de mejoramiento, no muestra signos que permitan demostrar un cambio de tendencia histórica. El cambio de trayectoria del modelo de desarrollo antilaboral no resulta fácil, no solo porque este se encuentra asentado en el estancamiento industrial, el sesgo anticampesino y la institucionalidad laboral creada, sino también porque se fundamenta en una trayectoria histórica que no reconoce a los trabajadores como interlocutores válidos para determinar el rumbo de la sociedad y la economía.

El diálogo social busca transformar esta trayectoria histórica mediante la participación democrática de trabajadores, empresarios y gobiernos, con el fin de promover el consenso para resolver problemas económicos y sociales del mundo del trabajo. El diálogo social busca que los trabajadores tengan voz en forma libre, responsable e independiente para dicha participación democrática. Esta voz se puede presentar en el lugar del trabajo para mejorar la productividad, en las relaciones laborales de las empresas, a nivel de la industria o sector económico y a nivel de las políticas públicas. Es por esto que parte sustancial del diálogo social lo constituyen los derechos de libertad de asociación en los lugares de trabajo y de negociación colectiva. Sólo sobre la base de los elementos constitutivos del diálogo social podrá construirse el giro en el sesgo antilaboral del desarrollo en Colombia.

Referencias

Aricapa Ardila, Ricardo (2006). «Las cooperativas de trabajo asociado en el sector Azucarero: flexibilización o salvajismo laboral», *Documentos de la Escuela*, n° 58, Escuela Nacional Sindical, Medellín.

Camacho Claudia y José María Roldan (2013). *Bases para la construcción de la política pública de trabajo decente en Bogotá*, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y Escuela Nacional Sindical.

Castañó López, Jairo Alexander (2012). «Las cooperativas de trabajo asociado en el sector azucarero: el caso del ingenio Mayagüez», Trabajo de grado para obtener el título de Sociólogo, Universidad del Valle, Cali.

Celis Ospina, Juan Carlos, comp. (2012). *La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales*, Medellín, Escuela Nacional Sindical, Clacso.

CEPAL (2014). *Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*. Estudio económico para América Latina y el Caribe, Boletín Informativo, Santiago de Chile, Cepal.

Dejusticia (2011). «Trabajo digno y decente en Colombia: seguimiento y control preventivo a las políticas públicas», Procuraduría General de la Nación. Recuperado 24/02/2013 de <http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=antidiscriminacion&publicacion=1108>

Dombois, Rainer (2011). «¿Regulación internacional del trabajo a partir de los autocompromisos de las empresas transnacionales?» *Revista CS*, n° 7, 257-281, Universidad Icesi, Cali. http://www.icesi.edu.co/revista_cs/

ENS (2006). «Estructura Sindical Colombiana: una caracterización», en *Observatorio de Derechos del Trabajo*, n° 8, Medellín, Escuela Nacional Sindical, pp. 5-18.

ENS y CCJ (2012). *Imperceptiblemente nos encerraron. Exclusión del sindicalismo y lógicas de la violencia antisindical en Colombia 1979-2010*, Bogotá, Escuela Nacional Sindical y Comisión Colombiana de Juristas.

Farné Stefano y David A. Rodríguez (2013). «¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo? Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria en Colombia», *Cuadernos de trabajo*, n° 14, Bogotá, Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, Universidad Externado de Colombia.

Farné, Stefano (2014). «Do Payroll Tax Reductions Enhance Employment? Policy Lessons from Colombia», *Cadernos Prolam-USP* 13(24), pp. 11-26. Universidade de São Paulo.

Gaviria, Alejandro (2004). «Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?», *Documento Cede*, n° 45, Bogotá, Universidad de los Andes.

Guataqui Roa, Juan Carlos y Andrés Felipe García-Suaza (2009). «Efectos de la reforma laboral: ¿más trabajo y menos empleos?», *Ensayos sobre Política Económica*, vol. 27, n° 60, pp. 46-79.

Kalmanovitz, Salomón (2004). «Recesión y recuperación de la economía colombiana», *Nueva Sociedad* n° 192, pp. 98-116.

López, Enrique, Enrique Montes, Aarón Garavito y María Mercedes Collazos (2013). «La economía petrolera en Colombiana (Parte II). Relaciones intersectoriales e importancia en la economía nacional», *Borradores de economía*, n° 748, Bogotá, Banco de la República.

López, Hugo (2010). «El mercado laboral colombiano: tendencias de largo plazo y sugerencias de política», *Borradores de economía*, n° 606, Bogotá, Banco de la República.

Misas, Gabriel (2002). *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

OIT (1999). «Trabajo decente. Conferencia Internacional del Trabajo. Memoria del director general». Recuperado en marzo de 2013 de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

OIT (2013a). *Panorama laboral 2013. América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

OIT (2013b). *Decent work agenda*. Recuperado marzo 2013 de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm>

Olivella Zuleta, Carlos Alberto (2014). «Los biocombustibles y los cambios en la organización productiva y del trabajo. El caso de la palma africana en Codazzi Departamento del Cesar», Trabajo de grado para la maestría en estudios interdisciplinarios sobre desarrollo del Cider, Universidad de los Andes, Bogotá.

Ortiz, Carlos H. (2009). «La desaceleración económica colombiana: se cosecha lo que se siembra». *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, n° 21, pp. 107-137.

Pineda, Javier (1990). *III Censo Nacional sindical*, Boletín de Estadística Socio Laborales, Bogotá, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Pineda, Javier (comp.) (2013). *El trabajo decente en Bogotá: diagnóstico, análisis y perspectivas*, Bogotá, Ediciones Uniandes.

Pineda, Javier y Carlos Acosta (2009). «Distribución del ingreso, género y mercado de trabajo en Colombia», en *Mercado laboral colombiano. Cuatro estudios comparativos*, Bogotá, Organización Internacional del Trabajo-OIT.

Pineda, Javier (2008). «Informalidad y calidad de empleo», en *Vías y escenarios de la transformación laboral: aproximaciones teóricas y nuevos problemas*, Universidad del Rosario, pp. 281-306.

PNUD (2011). «Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011», Proyecto sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Torres G., Alejandro (2011). «La crisis colombiana de finales del siglo XX: ¿un choque real o financiero?», *Perfil de Coyuntura Económica*, n° 18.

UN Global Compact (2012). «After the signature». Recuperado el 8 de noviembre de 2014 de http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/ATS_ES.pdf

Uribe López, Mauricio (2013). «Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia», *Cuadernos de Economía*, vol. XXXII, n° 60 II, pp. 467-497, Universidad Nacional de Colombia.

Urrea, Fernando (2010a). «Dinámica de la reestructuración productiva, cambios institucionales y políticos y procesos de desregulación de las relaciones asalariadas: el caso colombiano», en Enrique de la Garza Toledo y Julio César Neffa, comps., *Trabajo y modelos productivos en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.

Urrea, Fernando (2010b) «Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia como modelo de desregulación laboral», en Enrique de la Garza y Julio César Neffa, eds., *Trabajo, identidad y acción colectiva*, México, Plaza y Valdés Editores.

Urrea, Fernando (2007). «La rápida expansión de las cooperativas de trabajo asociado en Colombia. Principales tendencias y su papel en algunos sectores económicos», *Controversia*, n° 188, pp. 117-169, Revista del Cinep, Colombia.

Urrutia, Miguel (1976). *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Ediciones Universidad de Los Andes.

Urrutia, Miguel y Jorge Llano (2011). «La crisis internacional y cambiaria de fin de siglo en Colombia», *Desarrollo y Sociedad*, n° 67, pp.11-48. Universidad de Los Andes, Bogotá.

Vásquez Fernández, Héctor (2013). *Una mirada al trabajo temporal en Colombia y a las empresas de servicios temporales*, Agencia de información laboral, Escuela Nacional Sindical. Recuperado el 19 de octubre de 2014 de: <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;9;-;&x=20167432>

Vidal Castaño, José (2012). *Panorama del sindicalismo en Colombia*, Análisis 3, Friedrich Ebert Stiftung, Fescol en Colombia el 19 de octubre de 2014 de <http://www.fescol.org/>

Weiss, Anita (2012). «Incidencia del uso de las TIC en procesos de subcontratación y outsourcing», en Juan Carlos Celis Ospina, comp., *La subcontratación laboral en América Latina: miradas multidimensionales*, Medellín, Escuela Nacional Sindical, Clacso.

BLANCA S/F
140

Perú: de la Ley General del Trabajo al Régimen Laboral «Pulpín»

Apuntes para una aproximación al proceso laboral (2000-2014)

ENRIQUE FERNÁNDEZ-MALDONADO MUJICA* pp. 141-171

Resumen

A inicios de 2015, una serie de protestas protagonizadas por colectivos juveniles actualizaron el debate laboral sobre el modelo de relaciones laborales vigentes. El actual gobierno nacionalista no cumplió su promesa electoral de aprobar la Ley General del Trabajo, sumándose a la lista de gobiernos que han mantenido el modelo de flexibilización laboral extrema. Actualmente el Estado peruano presenta profundas limitaciones (presupuestales y de personal) para fiscalizar adecuadamente las normas laborales. Por otro lado, los actores sociales no logran establecer relaciones laborales basadas en el dialogo social, lo que ha afectado negativamente la tasa de sindicalización y negociación colectiva. Esta situación ha generado, entre otros impactos, una situación extendida de bajos niveles de ingresos y profundas desigualdades salariales entre sectores ocupacionales, regiones, sexo, condición contractual, afiliación sindical, etc.

Palabras clave

Transición democrática / Agenda laboral / Dialogo social / Trabajo decente

Abstract

At the beginning of 2015 a series of protests by youth groups refreshed the labor debate on the model of existing labor relations. The current nationalist government did not accomplish its electoral promise of approving the General labor law, joining the list of governments that have maintained the model of extreme labor relaxation. Currently the Peruvian State has profound limitations (budgetary and of personnel) to properly supervise labor rules. On the other hand, the stakeholders have failed to establish labor relations based on the social dialogue, which has negatively affected the rate of unionization and collective bargaining. Among other impacts, this situation has generated a widespread reality of low income levels and wage inequalities between occupational sectors, regions, gender, contractual status, trade union membership, etc.

Key words

Democratic Transition / Employment / Social Dialogue / Decent Work

* Sociólogo con estudios de Maestría en Ciencia Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Consultor e investigador independiente (OIT, ONGs, etc).

Correo-e: efernandezmaldonadom@gmail.com

Introducción

Los peruanos iniciamos el 2015 en medio de una intensa movilización de protesta en contra de un régimen laboral que establecía estándares especiales para los trabajadores que contasen entre 18 y 24 años. Puesto contra las cuerdas, luego de que miles de jóvenes salieran a las calles a defender sus derechos laborales, el Congreso de la República se vio conminado a derogar el *Régimen Laboral Juvenil* que, a iniciativa del Ejecutivo, había aprobado cuarenta y seis días antes.¹ La contundencia de las movilizaciones juveniles—realizadas simultáneamente en diversas ciudades del país— revela un hecho de especial importancia para la política peruana contemporánea.² En principio, ubica la cuestión laboral en el centro del debate político nacional; una problemática largamente postergada, invisibilizada y subordinada en el orden de prioridades de los últimos gobiernos y de la agenda pública local. Las protestas contra la denominada «Ley Pulpín» introdujeron una cuña en el enfoque flexibilizador con que el gobierno nacional quiso justificar el régimen laboral juvenil. Al mismo tiempo, las movilizaciones de los jóvenes visibilizaron la potencialidad política de un movimiento generacional que, sobre la base de un uso intensivo de las redes sociales y de nuevas formas de organización de carácter territorial (sin subordinarse a las organizaciones sindicales y partidos políticos), logró jaquear al establishment político en su conjunto, forzándolo a retroceder en su intención de mantener el régimen laboral cuestionado (Manrique 2014; 2015).

Este artículo comenzó a escribirse con anterioridad a las movilizaciones juveniles, cuando nada hacía presagiar que el tema laboral ocuparía el centro de la agenda política nacional. Este hecho (imprevisto para muchos) obligó a replantear las conclusiones sobre el carácter actual del debate laboral en el Perú. Hecha esta salvedad, el objetivo del texto es brindar un panorama general sobre la situación del empleo en el Perú, el carácter de las políticas laborales y su impacto en las relaciones de trabajo, en el periodo que va del inicio del proceso de transición política en el 2000³ a la fecha. En esa línea se buscará identificar

¹ El 11 de diciembre del 2014, el Pleno del Congreso de la República aprobó la Ley N° 30288, que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social, dirigida a los trabajadores entre 18 y 24 años que se insertaran por primera vez en el mercado de trabajo o buscaran empleo luego de estar tres meses en el desempleo. Tres días después de su aprobación, el día 18 de diciembre, miles de jóvenes se convocaron en la Plaza San Martín (centro de Lima), para protestar por la aprobación de una ley que reducía los derechos laborales respecto de lo establecido en el régimen de la actividad privada (D. Leg. N° 728, Ley de Fomento al Empleo). http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNL/normas/2014-12-16_30288_3812.pdf

² Entre el 18 de diciembre y el 23 de enero se realizaron cinco movilizaciones masivas en el centro de Lima y diversas ciudades del país. Dos rasgos caracterizaron este reciente movimiento juvenil: por un lado, la capacidad de convocatoria por medios electrónicos y el surgimiento de agrupaciones de carácter territorial (denominadas «Zonas» por los jóvenes) a partir de las cuales se coordinaron las acciones, reivindicaciones, alianzas con las organizaciones tradicionales —sindicatos, organizaciones estudiantiles y partidos políticos— y coordinaciones con los medios de comunicación. Un segundo rasgo novedoso del movimiento juvenil fue su crítica frontal no solo al gobierno, sino principalmente al gremio representante de la gran empresa en el Perú: la Confederación Nacional de Instituciones y Empresas Privadas (Confiep), a donde se movilizaron en dos oportunidades; hecho inédito en el Perú. Testimonios de algunos de los actores de las movilizaciones contra la Ley Pulpín (Ene/2015). <http://www.tempusnoticias.com/politica/reportaje-protestas-juveniles-en-el-peru-una-ley-laboral-saca-a-miles-a-las-calles/>

³ Entre los años 1992 y 2000 el Perú vivió bajo un régimen autoritario al mando de Alberto Fujimori, líder del movimiento Cambio 90, que llegara al poder luego de vencer en segunda vuelta electoral al escritor Mario Vargas Llosa en las presidenciales de 1990. Luego de

algunas tendencias generales en el campo de las relaciones laborales y la política laboral y cómo éstas pueden adquirir otro devenir a partir del éxito de las movilizaciones de protesta contra la Ley Pulpín; especialmente en el marco del debate laboral que vuelve a estar en el centro de la agenda política nacional. Para ello se revisarán documentos de trabajo, informes e investigaciones académicas sobre el tema, además de la estadística oficial en materia de empleo y derechos laborales publicada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y otras fuentes oficiales.⁴

Informalidad, subempleo y precariedad laboral: un problema económico, político y cultural

Si hay un rasgo general que caracteriza la situación del empleo en el Perú es la compleja heterogeneidad de la fuerza de trabajo, su baja productividad y la extendida precariedad laboral reflejada en el amplio contingente de trabajadores informales (Verdera, 1983, 2007; García et al., 2004). De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), en el año 2012 se registraron 16 millones 142 mil 100 personas como parte de la población económicamente activa (PEA). De este grupo, el 96,3 por ciento manifestó estar ocupado (15 millones 541 mil 500), mientras que un 3.7 por ciento mencionó estar desocupado (600 mil 600). Entre los años 2004 y 2014 se registró un incremento importante de la PEA con empleo adecuado de 38 por ciento a 66.1 por ciento, al tiempo que la tasa de subempleo descendía de 56.7 por ciento a 30.2 por ciento en el mismo periodo (gráfico 1). Aunque la conceptualización de lo que implica un «empleo de calidad» puede ser objeto de críticas por el bajo umbral con el que se define, escondiendo una diversidad de situaciones de precariedad laboral bajo el concepto de subempleo,⁵ lo cierto es que el celebrado «milagro económico peruano» —basado en un crecimiento significativo del PBI entre los años 2002 y 2013⁶— tuvo un impacto positivo en la tasa de empleo urbano, incluido un descenso en los

clausurar el Congreso y copar instituciones claves del sistema democrático, intentó reelegirse por segunda vez el año 2000, para lo cual se valió de una mayoría parlamentaria que «interpretó» la norma constitucional a favor de esa posibilidad cuando la Constitución lo prohibía. El año 2000, tras ganar el gobierno por tercera vez consecutiva, se vio obligado a renunciar desde el exterior al evidenciarse públicamente el comportamiento corrupto de su gobierno y las mañas ilegales para reducir a la oposición política y controlar los órganos electorales, de control constitucional, fiscalización, etc. a favor de su proyecto reeleccionista. Actualmente cumple una condena de 25 años por violación a los derechos humanos y corrupción, principalmente.

⁴ El autor quiere agradecer las referencias, estadísticas y opiniones brindadas por el economista Fernando Cuadros Llanos, quien colaboró con la sistematización gráfica de la data disponible.

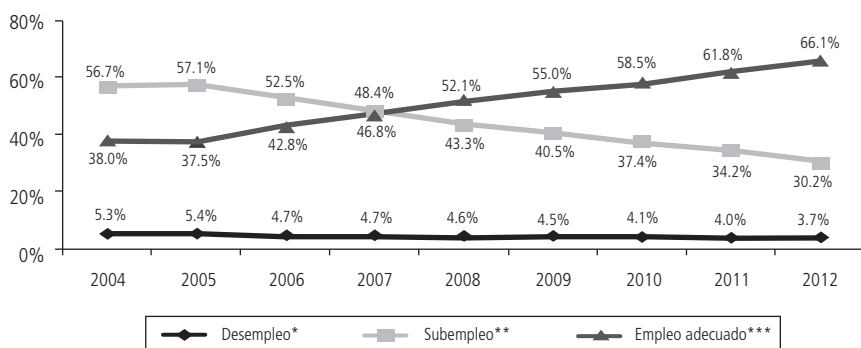
⁵ De acuerdo a la definición y metodología utilizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informativa (INEI: 2013: 103) del Perú, se entiende por «empleo adecuado» aquel compuesto por los trabajadores que laboran 35 o más horas a la semana y reciben ingresos por encima del ingreso mínimo referencial, y por aquellos que trabajan menos de 35 horas semanales y no desean trabajar más horas. Asimismo, define como «subempleo invisible» o «por ingresos», aquel empleo (asalariado o independiente) que demanda normalmente 35 o más horas a la semana, pero cuyos ingresos son menores al valor de la canasta mínima de consumo familiar por perceptor de ingreso.

⁶ De acuerdo a la series estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el PBI tuvo un crecimiento promedio de 6.16 por ciento en entre los años 2002 y 2013, alcanzando niveles de hasta 8 por ciento anual entre los años 2006 y 2008.

niveles de desempleo urbano (de 9 por ciento a 6.2 por ciento entre el 2003 y 2013) y un aumento en el porcentaje de trabajadores con seguridad y protección social. Sin embargo, las ventajas y «beneficios» obtenidos a partir de la generación de empleos bajo la formalidad laboral, no alcanzaron a todos los sectores laborales o económicamente activos, ni se experimentó en el conjunto del territorio nacional. En las zonas rurales y periféricas a las ciudades importantes persisten porcentajes altos de trabajadores que labora en condiciones de desprotección e informalidad laboral. La suma de estos sectores representa el 42.7 por ciento de la población ocupada (asalariada más «independientes») que trabaja al margen del ejercicio de los derechos laborales, sin acceso a la seguridad social ni a programas de capacitación laboral; sin garantías mínimas para ejercer el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

Gráfico 1

Evolución de las tasas de desempleo, subempleo y empleo adecuado, 2004-2012



* Porcentaje de la PEA que no está trabajando pero busca activamente insertarse en un puesto de trabajo.

** Porcentaje de la PEA que trabaja menos de 35 horas semanales y desea trabajar más horas o trabaja 35 horas o más pero percibe un ingreso laboral inferior a la mitad del valor de la canasta básica de consumo familiar.

*** Porcentaje de la PEA que trabaja menos de 35 horas semanales y no desea trabajar más horas o trabaja 35 horas o más y percibe un ingreso laboral igual o mayor a la mitad del valor de la canasta básica de consumo familiar.

Fuente: ENAHO, INEI / DISEL, MTPE.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

La persistencia de un amplio sector de la población peruana en situación de subempleo o informalidad laboral puede explicarse por la confluencia de una serie de factores estructurales de la economía peruana y por la dinámica propia de la política local. Estos factores se entrelazan en distintos ámbitos de acción e involucran a una diversidad de instituciones y actores con recursos políticos y económicos desiguales, configurando a partir de ello relaciones de poder asimétricas con implicancias concretas en la trama distributiva

y la calidad del empleo. En este artículo abordaremos estas dimensiones de manera general y separada, tratando de identificar las múltiples conexiones que existen entre si y que dan forma al sistema de relaciones laborales en el Perú.

- a. *Factores económicos.* El carácter del modelo de desarrollo primario exportador de la economía peruana—cuya evolución depende del desenvolvimiento y ciclos de los mercados internacionales— priorizó el fortalecimiento de actividades empresariales orientadas a la exportación, intensivas en el uso de capital y tecnología de punta, pero con una debilidad estructural para generar puestos de empleo directo de manera sostenible. Este modelo es altamente dependiente del ingreso de divisas por exportación o del efecto de la inversión extranjera directa; tiende a la concentración del ingreso y reproduce condiciones desiguales de desarrollo socioeconómico a nivel regional (Jiménez 2012; Verdera 1983, 1990, 2007).
- b. *Factores sociopolíticos.* La desigual correlación de fuerzas políticas y sociales, especialmente en el terreno de las relaciones laborales, significó un relegamiento de la cuestión laboral en el marco de las políticas públicas. Esto sucedió por la escasa prioridad que le asignaron los últimos gobiernos desde Fujimori, pero sobre todo por el reducido poder de influencia que tienen los trabajadores y en particular los sindicatos peruanos para incidir en los espacios de toma de decisiones políticas (tanto ejecutivas como legislativas), así como en el ámbito de la negociación colectiva y la organización empresarial. Esta situación impidió avanzar hacia la implementación de las reformas laborales acordadas en el contexto de la transición política iniciada el año 2000; específicamente en lo que se refiere a la aprobación de una nueva Ley General del Trabajo que ordenara el entramado laboral peruano en un solo código de trabajo. La casi nula presión ciudadana y sindical durante la última década explica a su vez la situación de abandono y relegamiento en que se encuentra la Autoridad Administrativa de Trabajo, principal ente regulador del Sector; impedido de cumplir con su función de tutelar—de manera eficaz y oportuna— la normativa laboral en todo el territorio nacional, dadas las limitaciones de recursos humanos, logísticos, financiamiento e institucionales así como la ausencia de un claro apoyo político a la gestión (Bedoya et al., 2011).
- c. *Factores socioculturales.* La fragilidad del dialogo social, producto de un clima extendido de desconfianza entre los actores empresarial y sindical, tiene en su base la persistencia de un sistema de relaciones de trabajo desigual y asimétrico en la organización del trabajo, la distribución del ingreso y el ejercicio restrictivo de los derechos laborales colectivos, lo que se expresa en la vulnerabilidad (extrema en algunos casos) en que se encuentran los trabajadores peruanos respecto a sus empleadores. En este contexto, la ausencia de una cultura del dialogo social (entendido como la voluntad expresa de los actores para el dialogo y la mutua tolerancia) viene constituyendo el principal

obstáculo que impide avanzar hacia la formulación de una institucionalidad laboral y un modelo de relaciones laborales que promueva el desarrollo económico, asegurando niveles adecuados de ingresos y protección social para el trabajador y su familia.

En lo que sigue desarrollaremos brevemente estas hipótesis o ideas fuerza. Cada uno de estos factores ha carecido de un adecuado debate ante la opinión pública peruana, pero, a partir de las protestas y reivindicaciones juveniles, han sido puestos sobre la mesa, analizándose y criticándose el régimen laboral juvenil que intentó aprobar el Gobierno con el apoyo del sector empresarial.

Los límites del modelo primario exportador

Como ha sido señalado, el mercado laboral peruano se caracteriza por su profunda heterogeneidad ocupacional, los bajos niveles de productividad promedio y la extendida informalidad laboral de la fuerza de trabajo (INEI, 2013). Esta situación —cuestionada en sus aspectos críticos por enfoques, especialistas y frentes diversos—, no ha podido ser revertida a pesar del proceso de crecimiento económico experimentado durante la última década (2004-2012).

En un informe reciente, Gamero (2013) señala que solo uno de cada 10 trabajadores urbanos en el sector privado asalariado accede a condiciones de trabajo decente.⁷ Este mismo análisis encuentra que existen diferencias —en algunos casos moderadas, en otras significativas— en la calidad del empleo de los trabajadores formales respecto de los informales; de los empleos e ingresos de los trabajadores hombres respecto de sus pares mujeres; entre regiones y con respecto a Lima; entre trabajadores de diferentes edades, etc.; diferencias que vistas en conjunto dan cuenta de una estructura laboral compleja y heterogénea, con un claro déficit de empleo adecuado y desigualdades salariales notables. En este contexto, son las mujeres, los jóvenes, la población indígena y los empleados en actividades de escasa productividad, los que encuentran mayores dificultades para insertarse laboralmente en condiciones de empleo adecuado. ¿Qué razones están a la base de esta extendida situación de precariedad laboral que caracteriza actualmente a los mercados de trabajo peruano?

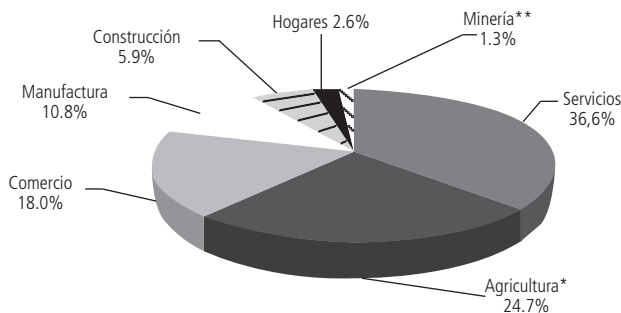
Desde el punto de vista macroeconómico, la orientación del modelo de crecimiento adoptado desde la década de 1990 siguió similares procesos y tendencias a las registradas en la mayoría de las experiencias nacionales en la región latinoamericana (Weller, 2009; Álvarez Leguizamón, 2005). Si alguna vez se intentó transitar hacia un modelo de desarrollo industrial y centrado en el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, la crisis de la deuda y la recesión económica de los años ochenta —a lo que siguió el ajuste económico y

⁷ Con base en una metodología inspirada en el concepto de trabajo decente de la OIT y sobre la base de la información disponible en fuentes estadísticas oficiales, Gamero evalúa la situación de la PEA nacional a partir de cruzar información sobre cuatro indicadores relacionados entre sí: dos indicadores básicos (salarios y contrato de trabajo) y dos indicadores complementarios (jornada y seguridad social).

las reformas estructurales implementadas por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000)—, terminaron de desmontar el Estado intervencionista y garantista que promovió el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) para superar la etapa oligárquica y dependiente de la economía peruana. El impacto de la hiperinflación registrada en las postrimerías del primer gobierno aprista (1985-1990), así como la radicalidad de las políticas neoliberales adoptadas durante el primer fujimorismo (1990-1995), terminaron de liquidar los esfuerzos por impulsar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, en la línea de lo promovido en la región por la Cepal (Comisión Económica para América Latina) desde mediados del siglo pasado. Así visto, se puede decir que durante el último cuarto de siglo, el Perú experimentó una contrarreforma institucional basada en una agresiva política de liberalización económica y apertura comercial que facilitó la reinserción de la economía peruana en los circuitos financieros internacionales, pero a un costo social del que recién el país se está recuperando.

Gráfico 2

Distribución de la PEA ocupada según actividad económica, 2012



* Incluye además ganadería, silvicultura y pesca.

** Incluye además hidrocarburos.

Fuente: ENAHO, INEI / DISEL, MTPE.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

A poco más de dos décadas de aplicadas las reformas neoliberales en el Perú, tenemos a un sistema político comprometido con la continuidad del modelo de desarrollo primario exportador, basado en la promoción y participación activa de la inversión privada como motor del crecimiento económico nacional, para lo cual el Estado debe cumplir un rol subsidiario para garantizar la continuidad y sostenibilidad de la actividad empresarial. La prioridad de los últimos gobiernos de promover la inversión privada y extranjera en las industrias

extractivas (especialmente la minería y los hidrocarburos), y los servicios básicos (como telefonía, electricidad y la intermediación financiera en el manejo de fondos de pensiones, etc.), se convirtió en *leit motiv* de la élite empresarial y del sistema político en su conjunto (Cotler 2000). Así, al amparo de las coordenadas del Consenso de Washington, en el Perú se dio una suerte de «macro arreglo institucional» (Vergara, 2012) que permitió la vigencia del neoliberalismo económico a nivel de la opinión pública y del sistema político, sin que existan fuerzas políticas o sociales en condiciones de quebrar su hegemonía cultural y política.

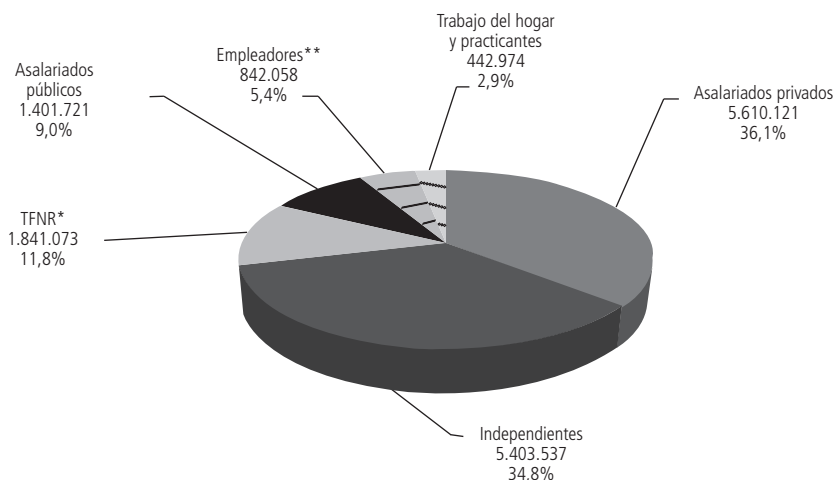
Como ha quedado registrado en diversos documentos, el impacto de las reformas neoliberales en el empleo del Perú tuvo efectos diferenciados aunque con una tendencia general hacia la desigualdad salarial y la precarización de las condiciones de trabajo y de empleo (Jiménez, 2008; Verdera, 2007). Desde el punto de vista de la calidad del empleo, el descenso en los niveles de informalidad durante periodo de crecimiento económico se concentró en el ámbito urbano y se dio en paralelo al crecimiento de los contratos de trabajo temporales en empresas subcontratistas, tercerizadoras o de intermediación laboral; un proceso de «deslaborización» de las relaciones laborales que difumina las responsabilidades legales de las empresas sobre el personal subcontratado (Villavicencio y Tostes, 2012), además de complejizar las labores de fiscalización laboral de la Autoridad de Trabajo. Desde un punto de vista estructural, el modelo de crecimiento primario exportador no contribuyó a expandir «(...) la producción de aquellas actividades que generan más empleo e ingresos: el índice de empleo de la manufactura ya no sigue el comportamiento del PBI, justamente desde los años en que empiezan a aplicarse las políticas neoliberales» (Jiménez, 2012: 57). Los sectores que más empleo generaron en este periodo provinieron de la construcción civil, los servicios y el comercio; precisamente los sectores orientados al mercado interno y donde existen mayores niveles de informalidad y empleo precario. El grueso de la PEA ocupada está empleada en el sector privado asalariado, como independientes o trabajadores autónomos (básicamente del sector servicios y comercio). El empleo público representa en la actualidad apenas el 10 por ciento, luego de alcanzar entre un 15 y 20 por ciento hasta la década de los años 80 (gráfico 3).

La evolución de los niveles de empleo en el Perú (y particularmente del adecuado) es muy sensible a los ciclos económicos de los mercados internacionales, especialmente de aquellos con los que la economía peruana mantiene un mayor vínculo comercial (como China, la Unión Europea y los Estados Unidos). El dinamismo del empleo registrado en algunas actividades productivas vinculadas con la exportación (como la minería, la manufactura o la agroexportación) coincide con la evolución del producto bruto interno (PBI), favorecido por el alza de los precios internacionales de los commodities mineros y energéticos. La ampliación de mercados para las exportaciones no tradicionales (como las confecciones y la agroindustria), a partir de la firma de tratados de libre comercio entre el Perú y los Estados

Unidos de Norteamérica, la Unión Europea, China, entre los principales, incidió también en este mayor dinamismo del empleo registrado en algunas zonas del país. Bajo esta lógica de dependencia comercial, el crecimiento económico experimentado por el Perú entre los años 2004 y 2013 sufrió una desaceleración abrupta con la crisis financiera norteamericana en los años 2008 y 2009, y su impacto en la economía peruana (el PBI apenas creció 0.9 por ciento en 2009) puso en evidencia su incapacidad para enfrentar shock externos relacionados con la demanda internacional concentrada en los productos de exportación.

Gráfico 3

Distribución de la PEA ocupada según categoría ocupacional, 2012



* Trabajadores familiares no remunerados.

** Del sector privado.

Fuente: ENAHO, INEI / DISEL, MTPE.

Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

El Perú resintió el impacto de la desaceleración global, lo cual se vio reflejado en la evolución del empleo en los sectores y actividades que lideraban el crecimiento económico (Cuadros y Poquima, 2013).⁸ La crisis económica del periodo 2008-2009 afectó principalmente

⁸ Así, entre los años 2004 y 2008 –periodo en el que el Perú alcanzó los niveles máximos de crecimiento del PBI cercanos al 8 por ciento–, el crecimiento del empleo (en empresas de 10 o más trabajadores del ámbito urbano) estuvo liderado por los sectores extractivos (7.7 por ciento), servicios (6.3 por ciento) y comercio (6.2 por ciento), superando el promedio general anual de crecimiento (6.2 por ciento). Por debajo de estos sectores y del promedio nacional, se ubicaron los sectores de manufactura (6 por ciento) y transporte, almacenamiento y

a los sectores que crecieron significativamente durante la década pasada (agroindustria, confecciones, minería, etc.), dando cuenta de las limitaciones del modelo primario exportador para dinamizar y potenciar a los sectores con mayor demanda de mano de obra y productividad laboral, adaptándose a los vaivenes de los mercados globales. Los sectores que compensaron la caída del empleo tras la crisis del 2008 y 2009 fueron aquellos vinculados con el mercado interno (construcción civil, comercio y servicios), teniendo a la capital Lima Metropolitana (que alberga al 33 por ciento de la PEA total) como centro del crecimiento del empleo. Otras actividades (como la agricultura, la mediana minería, la minería informal, etc.) ostentan los menores niveles de ingreso y protección social, debido a su baja productividad (servicios, comercio, pequeña agricultura) y a la ausencia de organizaciones sindicales y de la Autoridad Administrativa de Trabajo como ente regulador de las condiciones laborales.

Estos datos son especialmente útiles para abordar los términos del debate laboral en el Perú. Condicionada por una base industrial reducida y por factores externos que reducen la capacidad de agencia de los actores políticos y sociales, la economía peruana presenta limitaciones estructurales para generar empleo adecuado de manera descentralizada y sostenible. A esto hay que agregar una dimensión (que no es objeto específico de este ensayo) relacionada directamente con una brecha o desconexión entre la oferta y demanda de trabajo, a lo que se suma la deficitaria calidad de la educación pública y sus efectos sobre los niveles de calificación y productividad de un sector importante de la fuerza laboral.

Sin embargo, en el marco de los debates surgidos alrededor de las medidas que debe adoptar el actual gobierno para enfrentar la desaceleración económica prevista para el presente año, algunos sectores proponen profundizar los procesos de flexibilización y desregulación laboral como una forma de incentivar la iniciativa privada y promover la formalización laboral. Este enfoque —asumido indistintamente por los gobiernos de Toledo, García y Humala, los principales gremios empresariales y sus voceros mediáticos— es cuestionado por un sector de la academia y por las principales centrales sindicales del país. Para estos sectores, la estrategia que debe adoptar el Estado para generar empleos productivos —de manera sostenible y de calidad— supone transitar hacia un modelo de crecimiento basado en procesos de industrialización y diversificación productiva que dinamicen los mercados internos; con políticas distributivas que garanticen el incremento sostenido de las remuneraciones reales (para promover la demanda y el consumo interno) y la mejora de la calidad de vida de los trabajadores (Verdera, 2007; Jiménez, 2012; CGTP, 2004). Esto acompañado del fortaleciendo las capacidades y roles de la autoridad administrativa de trabajo a nivel nacional y descentralizadamente.

comunicaciones (4.7 por ciento). Con la crisis económica global del 2008, la expansión del empleo se redujo a una tasa anual promedio de 3.7 por ciento; y paso a ser liderada por el sector comercio (5.3 por ciento) y servicios (5.1 por ciento), seguidos de las industrias extractivas (3 por ciento), transporte, almacenamiento y comunicaciones (3 por ciento) y manufactura (0.8 por ciento).

En resumen: desde el punto de vista sociopolítico, la década de 1990 significó la crisis del Estado benefactor e intervencionista surgido del periodo de industrialización por sustitución de importaciones iniciado en la década de los años 1950; y su reconfiguración bajo el enfoque tecnocrático y neoliberal en un contexto de autoritarismo político. La desregulación laboral y la privatización de las pensiones afectaron también el modelo de seguridad social pública y tripartita. Inspirado en el modelo de las asociaciones de fondo de pensiones (AFPs) chileno, el Perú transitó hacia un sistema privado basado en el principio de la capitalización individual. El Estado y las políticas sociales se «focalizaron» en atender a los sectores con dificultades de inserción laboral o con ingresos por debajo de la línea de pobreza. La seguridad social transitó de un modelo de universalismo corporativo —basado en la población asalariada— a uno fundado en la privatización de los servicios (AFPs) y en la selectividad del residuo (Gamero, 2008) a través de los programas focalizados de lucha contra la pobreza.

La política laboral: más de lo mismo

Junto con el modelo económico primario exportador, el enorme déficit de empleo adecuado en el Perú se explica a su vez por el carácter y orientación de las políticas laborales adoptadas en las últimas décadas. Diversos análisis encuentran un hilo de continuidad en los lineamientos de la política laboral puesta en práctica por los gobiernos que participan del último proceso de transición política a la democracia —Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011), actualmente en ejercicio—, con los del modelo de flexibilización y desregulación laboral impuesto bajo el régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000). Ninguno de estos gobiernos mostró voluntad política para impulsar los acuerdos adoptados en el marco del Acuerdo Nacional y que formaron parte de los objetivos de la transición democrática: la implementación de una reforma laboral que, al mismo tiempo que ordenara y diera coherencia al complejo entramado legal peruano (actualmente existen cuarenta regímenes laborales especiales), restituyera el equilibrio de poder en las relaciones laborales, perdido con las reformas que desmontaron elementos claves del derecho laboral individual y colectivo (Verdera, 2000; Campana, 1999; Villavicencio, 2010). Durante este periodo la atención en materia laboral priorizó la implementación de programas sociales de empleo temporal o capacitación laboral para poblaciones vulnerables, así como la aprobación de regímenes «especiales» para promover el trabajo formal en algunos sectores con altas tasas de informalidad laboral.

El objetivo de lo que iba a ser —en términos de Oscar Ermida (2007)— una reforma laboral —«posneoliberal» (como parte de los esfuerzos democratizadores de la transición), pero que posteriormente sería dejada de lado por el sistema político en su conjunto, comenzó a delinarse durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001)

con la reactivación del Consejo Nacional de Trabajo (CNT) el año 2001. Siendo parte de la institucionalidad del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), esta instancia tripartita (compuesta por representantes del Estado, los trabajadores y empresarios) tenía por mandato debatir, promover y consensuar objetivos comunes en materia de política laboral y de empleo, así como la definición de los mecanismos para llevarlos a cabo. Posteriormente, con la conformación del Acuerdo Nacional —foro multisectorial creado el 2002 y que reúne a los principales partidos políticos y organizaciones sociales que participaron del proceso de transición—, se acordó la incorporación de una política de Estado explícita para lo laboral (N° 14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo). Esta política concebía como pilar y objetivo del sistema democrático: (...) garantizar el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales (...).⁹

El contenido de esta política de Estado referida a lo laboral estuvo lejos de ser un acuerdo arbitrario o fuera de contexto. La aprobación de normas laborales durante el gobierno fujimorista —las principales de ellas con posterioridad al autogolpe de Estado de 1992— se dio sin preservar principios básicos del derecho laboral y de la normativa internacional en materia de derechos humanos laborales, suscrita en buena medida por el Estado peruano. Esto le valió al Perú ser uno de los países con mayor número de denuncias ante los órganos de control de la OIT por violación a los derechos sindicales (Canessa 2003), así como denuncias ante los procedimientos comerciales norteamericanos vinculados con incumplimiento de las cláusulas laborales del sistema de preferencias arancelarias aprobado por ambos países, visibilizando su carácter anti laboral y anti sindical (Campana, 1999). En el contexto de la transición, la aprobación de una reforma laboral que restituyera parte del equilibrio perdido en el periodo autoritario se convirtió en una demanda prioritaria para las centrales sindicales peruanas; un actor importante en las movilizaciones sociales que forzaron la crisis del régimen fujimorista, su caída y el inicio del proceso de transición democrática.

El Acuerdo Nacional perdió relevancia en el transcurso de la década pasada. El reconocimiento que tiene, como instancia de diálogo político y social en el más alto nivel de la política peruana, no fue suficiente para generar consensos básicos y reducir la conflictividad al interior del sistema político. El impulso original que ostentó este foro multisectorial se fue diluyendo paulatinamente, mientras la política peruana era ganada por una lógica confrontacional entre los partidos en el gobierno y los de la oposición; en un contexto de

⁹ Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. N° 14. <http://acuerdonacional.pe/>

creciente conflictividad social que tensaba las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. En este contexto, el régimen político en su conjunto «congeló» el proceso de reforma laboral consensuado por las principales fuerzas políticas y sociales de la transición. Esto a pesar de que, entre los años 2002 y 2012, las representaciones empresariales y sindicales participantes del CNT lograron consensuar un proyecto de Ley General del Trabajo sobre el que existían importantes coincidencias (se estima que en un 90 por ciento del articulado), dejando en manos del Congreso de la República la redacción y aprobación de algunos de los aspectos más críticos en la regulación de las relaciones laborales (básicamente el número de modalidades de huelga, el alcance de la negociación colectiva y los montos de la indemnización por despido). Pese al nivel de avance, la ausencia de voluntad política de los gobiernos y de sus autoridades del trabajo, la oposición de un sector del empresariado a cambiar la actual legislación, así como las continuas e inacabables «evaluaciones técnicas para determinar su viabilidad» que lleva a cabo cada nueva gestión gubernamental, ha implicado que hasta la fecha el proyecto no se haya aprobado.

Lejos de retomar las banderas de la transición, los gobiernos de Toledo, García y Humala optaron por profundizar el proceso de flexibilización laboral iniciado en la década de los noventa. El mecanismo utilizado fue la aprobación e implementación de una serie de regímenes laborales especiales que, con el argumento de facilitar la inversión privada y promover la formalización laboral, reducían o eliminaban derechos para un conjunto de sectores, diferenciándolos de los comprendidos dentro del régimen laboral común para la actividad privada (Dec. Leg. N° 728). Esta tendencia se dio también en el sector público, donde se incrementó el porcentaje de trabajadores contratados bajo regímenes laborales del sector privado.

Durante el gobierno de Perú Posible (2001-2006) —y a pesar de que se levantaron observaciones planteadas por la OIT a la legislación laboral de la década de los noventa (Canessa 2004) y del tímido intento por institucionalizar el sector luego del periodo autoritario (Villarán, 2005; Vildoso, 2005)—, se implementó una reforma que estableció un nuevo régimen laboral especial para las micro y pequeñas empresas, fijando un doble estándar de derechos y beneficios sociales respecto del régimen laboral común para el sector privado.¹⁰ Este régimen laboral

¹⁰ La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, N° 28015, aprobada en el 2003, establecía un estándar de derechos y beneficios laborales menor al establecido en el régimen laboral para la actividad privada (aprobado en 1991), específicamente: en materia de vacaciones (15 días en lugar de 30) y de indemnización por despidos arbitrario (15 en lugar de 30); establecía el derecho pensionario como opcional y no obligatorio; e incluía una disposición complementaria a la indemnización especial, que se aplicaba en los casos en que un trabajador del régimen común era despedido para contratar a otro bajo el nuevo régimen, en cuyo caso estaba sujeto a una indemnización especial [equivalente a dos (02) remuneraciones mensuales por cada año laborado], pero la carga de la prueba recaía sobre el trabajador y debía hacerlo dentro de los treinta (30) días posteriores al despido.

especial –inicialmente concebido como de carácter promocional y temporal, y únicamente para las micro empresas–¹¹ adquirió carácter de indefinido durante el segundo gobierno aprista (2006-2011), que a su vez amplió su alcance para incluir a las medianas empresas (hasta 100 trabajadores) como beneficiarias de los incentivos tributarios y laborales establecidos en el marco de las facultades legislativas (Fernández-Maldonado, 2008a).¹²

Asimismo, en el marco de las prerrogativas legislativas otorgadas por el Congreso al Ejecutivo para que adecuase la institucionalidad interna a los parámetros establecidos en el acuerdo de promoción comercial con Estados Unidos, el gobierno aprista aprobó una serie de leyes y decretos legislativos que, en materia laboral, estuvieron referidos a: i) la reforma del Empleo Público y la modernización del Servicio Civil, conjuntamente con un nuevo régimen de contratación laboral en el sector público que «deslaboriza» el vínculo contractual precarizando el empleo; ii) reformas en los criterios de contratación y en las responsabilidades materiales en el uso de modalidades de tercerización e intermediación laboral; y iii) el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización laboral de la Autoridad de Trabajo.

La reforma del empleo público es un tema discutido periódicamente en el Perú desde hace dos décadas. Representa un objetivo de Estado «políticamente correcto» y necesario para el conjunto del sistema político; es abordado en foros académicos y gubernamentales; cuenta además con el respaldo de un importante sector de la opinión pública. Los últimos gobiernos han impulsado una serie de políticas e iniciativas para encarar este objetivo, algunas de las cuales han sido seriamente cuestionadas principalmente por los grupos de interés involucrados. Durante el segundo gobierno aprista se constituyó la Autoridad del Servicio Civil y se aprobó el régimen laboral denominado Contrato por Administración de Servicios (CAS). Este nuevo régimen laboral continúa con la tendencia de convertir en civiles vínculos o relaciones que tienen un carácter laboral, negándole la posibilidad de ejercer una serie de derechos laborales, desde la estabilidad laboral hasta la sindicalización, la negociación colectiva, accediendo a estándares laborales disminuidos respecto de otros regímenes laborales utilizados en el sector público (Mujica, 2009; Balbín, 2010).

¹¹ La estructura empresarial peruana está dominada por emprendimientos de menor calado; básicamente micro y pequeñas empresas (entre 1 y 100 trabajadores, con los últimos cambios legales), lo que representan el 70 por ciento de las unidades productivas. La gran empresa representa poco más de un cuarto del número total de unidades productivas.

¹² Las modificaciones introducidas por el gobierno aprista –a través del Decreto Legislativo N° 1083, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la MYPE y del acceso al Empleo Decente, aprobadas el año 2008–, ampliaron deliberadamente y sin sustento técnico, el alcance del régimen «especial» de las microempresas a la pequeña y mediana empresa, a través de dos mecanismos: por un lado, extendiendo el tope de facturación (de 150 a 3.000 unidades impositivas tributarias [UIT]) y elevando a 100 el número de trabajadores para acogerse a los «beneficios» laborales (y tributarios) del nuevo régimen «especial» en calidad de pequeñas empresas. En la práctica, esta medida implicó que un amplio porcentaje de trabajadores viera reducido su periodo de vacaciones remuneradas (a la mitad de lo establecido para el régimen de la actividad privada), al tiempo que el pago de gratificaciones y compensación por tiempo de servicios (CTS) pasarían a formar parte de la remuneración ordinaria (cuadro 1).

Por otro lado, a partir de las continuas denuncias presentadas contra los empleadores, que se aprovechaban ilegalmente de los mecanismos de tercerización y subcontratación laboral provocando situaciones de precariedad y abuso laboral, el gobierno aprista se vio conminado a modificar la legislación que regulaba dichos mecanismos, así como a fortalecer el sistema de inspecciones de trabajo.¹³ Esta decisión se tomó en el contexto de las negociaciones bilaterales para la aprobación del tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos y en medio de fuertes presiones del Congreso norteamericano y de diversos grupos de interés (nacionales y extranjeros) para que se establecieran compromisos y estándares laborales de obligatorio cumplimiento bajo riesgo de penalidades y sanciones comerciales para el país infractor (Fernández-Maldonado, 2008b; Mujica, 2009). De esta forma, la aprobación de la Ley de Tercerización laboral establecía el principio de «responsabilidad solidaria» para las empresas contratantes, las cuales asumían la responsabilidad legal sobre las obligaciones laborales del personal subcontratado si la empresa contratista las incumplía. No obstante ello, cambios operados en la norma (a un día de aprobarse)¹⁴ —sumados a la debilidad institucional de la Autoridad de Trabajo y su cercanía con el sector empresarial, además de las capacidades reducidas del movimiento sindical para ejercer presión e incidir sobre el comportamiento de su contraparte empresarial— dificultaron que estas disposiciones normativas alcanzaran los efectos esperados en la calidad del empleo y en el ejercicio de derechos laborales (PLADES, 2011).

En la misma línea que sus predecesores, el actual gobierno de Ollanta Humala ha significado, en la práctica, la continuación del enfoque neoliberal en la política económica y laboral (Fernández-Maldonado, 2013). Se han adoptado importantes iniciativas en los primeros meses del actual periodo: aprobación de la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional, en un país con un alto número de accidentes de trabajo; creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL);¹⁵ incremento inmediato del salario mínimo comenzando el gobierno; e institucionalización del arbitraje potestativo para la solución de conflictos laborales,¹⁶ pero son medidas cuyos posibles avances o logros se relativizan ante los intentos

¹³ En mayo del 2008, el Congreso aprobó la Ley N° 29245 mediante la cual se regulaban las situaciones en las que procedía la tercerización e intermediación laboral: requisitos, derechos y obligaciones, así como las sanciones correspondientes a los casos de desnaturalización de la modalidad contractual (Mujica: 2009).

¹⁴ Los alcances de esta medida serían, por cierto, limitados. Al día siguiente de su aprobación, el gobierno aprista aprobó un nuevo decreto legislativo (N° 1038) a través del cual flexibilizaba los alcances de la Ley, restringiéndolo para cuando hubiere desplazamiento continuo de los trabajadores tercerizados o subcontratados y no de manera esporádica o eventual (Mujica, 2009: 80).

¹⁵ La SUNAFIL es una suerte de organismo regulador en materia de inspecciones de trabajo, constituido para fortalecer el sistema nacional de estas. Sin embargo, el limitado número de funcionarios con el que nace este nuevo sistema hace también limitado el alcance de sus operaciones (cubriría al 18 por ciento de los asalariados del sector privado, lo que representa 957 mil 980 de un total de 5 millones 295 mil 328 trabajadores). Por lo demás, son conocidos los conflictos laborales con el Sindicato Nacional de Inspectores de Trabajo, el cual ha denunciado en diversas oportunidades los incumplimientos por parte de la Autoridad de Trabajo con sus derechos laborales y sus convenios colectivos.

¹⁶ El arbitraje potestativo es un mecanismo alternativo de solución de la negociación colectiva que fue activamente resistido por el sector empresarial. Este sector cuestiona que en la aplicación de los criterios utilizados para ir al arbitraje (demostrar la «mala fe» de alguna de

(frustrados) de flexibilizar la legislación laboral y desregular las relaciones laborales, con el argumento de promover la inversión y la formalización laboral. Lo que en un inicio hacía presagiar un gobierno de carácter progresista en lo laboral, muy pronto decantó en un disciplinado guardián del modelo económico y laboral, al delegar en la tecnocracia neoliberal el manejo de la política económica, laboral y ambiental; lo que se ha traducido en el carácter y orientación de las iniciativas económicas adoptadas por el gobierno nacionalista para enfrentar la desaceleración de la economía peruana.

El gobierno de Ollanta Humala será recordado, en ese sentido, no solo por aprobar una Ley de Servicio Civil que restringe un conjunto de derechos colectivos para los trabajadores públicos, sino sobre todo, por su intento frustrado de implementar un régimen laboral especial con la denominada Ley «Pulpín», que, como se dijo, pretendía fijar un régimen especial de derechos para los trabajadores jóvenes, precisamente los que más dificultades tienen para «dejarse sentir» en los esquemas de representatividad política del país (Alayza, 2006). La forma poca transparente y oportunista con que se aprobó (sin mayor discusión parlamentaria y sin consultar a las organizaciones representativas), así como su carácter nítidamente discriminador¹⁷ fue el detonante de las cinco protestas masivas realizadas entre diciembre del 2014 y enero del 2015, y que tuvieron como desenlace no solo la derogatoria de dicha ley, sino sobre todo el haber puesto en cuestión algunos de los fundamentos ideológicos del «neoliberalismo peruano» en materia laboral. Con el argumento de la «progresividad» en el acceso a los derechos laborales, el régimen derogado buscaba legitimar el enfoque de la flexibilidad laboral que está en la base del conjunto de regímenes laborales especiales vigentes (micro y pequeñas empresas, trabajadoras del hogar, agroexportación, exportaciones no tradicionales), en una suerte de ensayo para la implementación de una reforma laboral de mayor alcance y profundidad.

las partes), existe una fuerte carga subjetiva por parte del funcionario encargado de validar el pedido de una de las partes. Un análisis temprano sobre el impacto de este mecanismo arrojó información ilustrativa de la actitud empresarial. En el periodo que va de octubre 2011 a setiembre del 2012 (un año antes y después de la aprobación del dispositivo), el número de negociaciones colectivas solucionadas vía arbitraje potestativo se incrementó en 115.4 por ciento, pasando de 13 laudos a 28 a nivel nacional. En el caso de las negociaciones colectivas solucionadas en trato directo se redujeron en números absolutos, pero aumentaron en términos porcentuales de 80.1 por ciento a 81.6 por ciento. Asimismo, el número de trabajadores comprendidos en huelgas se redujo en 10.6 por ciento; mientras que la presentación de pliegos de reclamos creció en 20 por ciento con posterioridad a la aprobación del arbitraje potestativo [MTPE, 2013].

¹⁷ La Ley N° 30288, que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social, reduciría el tiempo de vacaciones de 30 a 15 días al año y elimina las dos gratificaciones anuales (equivalentes a un sueldo cada una) y el seguro de salud.

Cuadro 1

Principales regímenes laborales especiales y promocionales (2001-2014)

Derechos Laborales	Actividad Privada (D.Leg. 728)	Ley Mypes N° 28815	Régimen de Promoción Agraria N° 26760	Régimen Laboral Juvenil (*)
Contratación laboral	8 modalidades de contratación temporal por un máximo de 5 años consecutivos.	Indefinido a menos que la MYPE deje de serlo.	Contratos temporales renovables	Contratos renovables, mínimo por un año
Remuneración	Salario mínimo vital	Salario mínimo vital	Salario mínimo vital por hora.	Salario mínimo
Jornada laboral	8 horas diarias + (25 por ciento a 35 por ciento la hora extra)	8 horas diarias y no se reconocen las horas extras	8 horas diarias + 15 por ciento por hora extra	8 horas diarias
Vacaciones anuales	30 días	15 días (7 días con acuerdo de las partes)	15 días	15 días
Beneficios Sociales	CTS y dos gratificaciones anuales	No establece	CTS y gratificaciones están incluidas en el salario.	Seguridad Social
Indemnización por despido	1.5 remuneración por año de servicio, hasta un máximo de 12 meses	15 remuneraciones diarias por año de servicio (hasta un máximo de 180 días)	120 remuneraciones mínimas hora (15 diarias) por año de despido	
Régimen pensionario	Obligatorio	Opcional	Opcional	Opcional

Elaboración propia.

(*) Derogado en enero de 2015.

Desde el punto de vista de la institucionalidad laboral y de la regulación de las relaciones laborales, los gobiernos que siguieron al proceso de transición política se caracterizaron por compartir su poco apego y voluntad para llevar a cabo la reforma laboral que suponía la aprobación de la Ley General del Trabajo.¹⁸ Esta demanda ha sido exigida inicialmente

¹⁸ Otro elemento en común entre estos gobiernos es su adscripción a los TLC como enfoque de crecimiento económico. Toledo y García iniciaron las negociaciones y aprobaron, respectivamente, un acuerdo comercial con los Estados Unidos y otros países, abriendo la economía peruana a la inversión extranjera, estableciendo nuevas condiciones de propiedad intelectual, explotación de recursos naturales, compras estatales, trato igualitario para la inversión extranjera, entre otras medidas. Similares políticas viene impulsando el actual gobierno nacionalista. Los tres gobernantes comparten también una forma de hacer política, definida por la discrecionalidad y falta de transparencia en la construcción y aprobación de políticas públicas y marcos legales, al margen de la opinión y participación de los sectores directamente afectados.

por el movimiento sindical como parte de los compromisos adoptados en el marco del Acuerdo Nacional (CGTP 2006) y más recientemente ha sido incorporada como una demanda central del movimiento juvenil que impulsó la derogatoria de la Ley Pulpín. Tanto el gobierno de Toledo como el de García y Humala tuvieron, por lo menos en sus primeros años, mayorías parlamentarias que les hubieran permitido aprobar la Ley General del Trabajo en el Congreso sin mayor resistencia. Sin embargo, ni el Apra ni la alianza Gana Perú —agrupaciones políticas que formalmente reivindican los intereses de los sectores laborales— impulsaron la discusión del proyecto de ley elaborado por consenso en el CNT; en parte por adherirse a la continuidad del modelo económico neoliberal, pero también por la débil capacidad de presión política de los sectores sindicales y laborales, excluidos de los espacios de decisión y gestión de las políticas públicas. Por el contrario, el diseño de las políticas públicas en materia económica y laboral suele «cocinarse» en los predios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de la Producción (Produce), de Energía y Minas (MINEM), y otros organismos «técnicos», bajo supervisión de estudios y consultoras vinculadas con los principales gremios empresariales, como la Confederación de Instituciones Privadas del Perú (Confiep), la Cámara de Comercio de Lima (CCL), la Asociación de Exportadores (Adex) y la Asociación de Empresas Peruano Norteamericana (Amchamp), entre otras, y con el respaldo de las principales corporaciones mediáticas (lideradas por el Grupo El Comercio).

Una segunda línea de continuidad entre los tres gobiernos está relacionada con la implementación de programas de empleo temporal y capacitación laboral. Estos programas, que comenzaron a gestarse en la década de los noventa para compensar el impacto del ajuste estructural en el empleo y los despidos masivos que acompañaron el proceso de privatizaciones, estuvieron dirigidos a generar puestos de trabajo para jóvenes y mujeres periurbanos y rurales; así como a la prestación de servicios de capacitación laboral e intermediación laboral. A pesar de que para los beneficiarios y sus familias formar parte de estos programas pueda significar una leve mejora en sus niveles de ingresos, en la práctica el impacto medido en el número de beneficiarios (50 mil anualmente, en promedio), resulta insuficiente considerando que cada año 300 mil personas pasan a formar parte del mercado laboral peruano.

Cuadro 2

Políticas de empleo implementadas por los Gobiernos nacionales, 2001-2014

Gobierno Partido Aprista, 2006-2011	Gobierno Gana Perú, 2011-2016
Programa Construyendo Perú: empleo temporal y creación de infraestructura social para beneficiarios de pobreza y pobreza extrema.	Trabaja Perú: da empleo temporal a población en situación de pobreza y pobreza extrema.
Projovent: capacitación laboral para jóvenes de 16 a 24 años de pobreza y pobreza extrema.	Jóvenes a la Obra: facilita el acceso de los jóvenes al mercado laboral formal a través de capacitación laboral, asistencia técnica.
Revalora Perú: programa de reconversión laboral y de fortalecimiento de la empleabilidad.	Vamos Perú: brinda capacitación laboral para el fortalecimiento de competencias laborales para inserción laboral.

Dialogo social o diálogo de sordos

El tercer factor general que está en la base de la situación de precariedad laboral en el Perú, sobre todo en lo que respecta al sector asalariado, está relacionado con la calidad del dialogo social (en todos los niveles) y las posibilidades de entablar relaciones laborales equilibradas a partir del ejercicio de la negociación colectiva. De acuerdo con el MTPE (2013), apenas un 4.9 por ciento de la población laboral ocupada forma parte de un sindicato y, por tanto, puede verse comprendido dentro de los alcances de un convenio laboral. En el Perú, los espacios de negociación y dialogo laboral bipartito son escasos, como lo es también el contenido de los convenios firmados.¹⁹ Esta es una situación que se origina en los años noventa, con las reformas neoliberales aplicadas por el régimen de Alberto Fujimori. Desde entonces y a pesar de la recuperación registrada en el número de organizaciones sindicales nuevas, trabajadores afiliados y negociaciones colectivas celebradas en el periodo que se inicia con el proceso de transición (2000-2014), el sindicalismo peruano sigue en crisis y las posibilidades de superarla aparecen aún remotas (Gil y Grompone, 2014).

Confluyen en este escenario una serie de elementos de contexto y de la propia dinámica del dialogo social en el país. La persistencia de un sistema institucional y normativo que agudiza las desigualdades inherentes a las relaciones laborales, se ve legitimado por una cultura anti sindical extendida, la cual, a través de los medios de comunicación y diversas

¹⁹ Existe una visión crítica dentro del propio sindicalismo peruano respecto del carácter eminentemente economicista de la negociación colectiva; particularmente en la elaboración del pliego de reclamos (Mejía, 2012). Los principales reclamos levantados por una mayoría significativa de sindicatos peruanos (aumento salarial, bonificaciones salariales, pago de utilidades, etc.) no son acompañados de demandas vinculadas a la capacitación laboral, hacia el diseño y perfeccionamiento de los procesos organizativos internos, incentivos para la actualización de conocimientos, idiomas, etc. Esta situación limita en gran medida las oportunidades de empoderarse individual (como trabajador) y colectivamente (como organización sindical) a partir de apoyos puntuales negociados con el empleador.

vocerías, construye una representación social del trabajo y de las relaciones laborales que distorsiona la imagen de los sindicatos. Así, es usual escuchar en los medios de comunicación masiva referirse a las posturas defendidas por los sindicatos como «populistas», «inviabiles», «anacrónicas» o «circunscritas a una aristocracia sindical», al tiempo que las propuestas que vienen del ámbito empresarial aparecen revestidas de «racionalidad», son presentadas como «técnicas» u orientas a mejorar la «competitividad del país», etc.

Durante los años noventa, el movimiento sindical y social en su conjunto fue objeto de acciones de hostigamiento por parte del régimen fujimorista, que al tiempo que despedía a los dirigentes sindicales del sector público en el marco de los procesos de privatización, labró una imagen distorsionada y negativa del sindicalismo ante la opinión pública. El impacto fue brutal. El movimiento sindical peruano —que había sido fuertemente golpeado por la violencia terrorista y paramilitar (Canessa 2011)— fue objeto de una campaña sistemática de desprestigio promovida desde el poder oficial, sembrando dudas sobre el rol jugado por el sindicalismo en el contexto de guerra interna y crisis económica de finales de los años ochenta. En 1992, poco antes del asesinato del secretario general de la CGTP, el dirigente sindical Pedro Huilla Tecse, Alberto Fujimori había calificado, en el marco de la Conferencia Anual de Empresarios (CADE), a los sindicatos como obstáculo para el desarrollo del mercado y el progreso en el país. Esta caracterización del sindicalismo y del movimiento social en su conjunto sigue vigente en muchos sectores sociales. Se asentó con mayor fuerza durante la década del 2000, como parte de las estrategias orientadas a garantizar la continuidad del «macroarreglo institucional» neoliberal (Vergara 2013), financiadas y alentadas por el poder económico y mediático. El objetivo de estos sectores es mantener intactos los pilares de la reformas estructurales impuestas en los años 1990 —sobre todo la Constitución Política de 1993 y el manejo de la política económica—, buscando su permanencia aún a costa de cooptar, distorsionar y manipular el sistema democrático representativo. Como bien apunta Adrianzén: «Los últimos tres procesos presidenciales han dado como ganadores a candidatos de agrupaciones diferentes, cuyo único elemento en común fue quizá la promesa de ejecutar cambios (de diversa magnitud) en el macroarreglo institucional vigente, para al final conservarlo sin mayores modificaciones» (Adrianzén, 2014:107).

Es en este contexto, de crecimiento económico y de una accidentada transición política (2000-2014), que las organizaciones sindicales peruanas vienen intentando recomponer su capacidad de acción frente a su contraparte empresarial y en su relación con el Estado, en una lógica de acercamiento y confrontación que en la práctica no les ha permitido superar el statu quo neoliberal vigente. Se ha producido una confluencia de un conjunto de condiciones económicas e institucionales: excedente económico; crecimiento del empleo a nivel nacional; apertura democrática y mayores garantías para ejercer derechos civiles y colectivos, etc., que permitieron que el número de sindicatos, trabajadores afiliados y negociaciones

colectivas creciera en términos absolutos a lo largo de la década pasada. Sin embargo, el sindicalismo peruano no pudo superar las limitaciones propias y las relacionadas con un sistema de relaciones laborales (desde el punto de vista del derecho laboral) asimétrico y favorable al sector empresarial. La capacidad de agencia del sindicalismo peruano se reflejó en la pobre performance desplegada en los espacios institucionales en los que tiene un nivel de representación corporativa o social: ya sea en el ámbito de la negociación colectiva, disminuida respecto de décadas pasadas; ya sea en el ámbito del Consejo Nacional del Trabajo y de la política representativa, donde los avances en materia de políticas públicas laborales es prácticamente nulo.

Recuperando una tradición postergada en las ciencias sociales peruanas (como es el estudio sociológico de los sindicatos y sus procesos de organización),²⁰ Manky (2014) nos presenta un panorama actualizado sobre la situación del sindicalismo peruano, identificando algunas tendencias que dan cuenta de la compleja realidad de un sector que, a pesar de su importancia relativa como en toda sociedad democrática y con economía de mercado, no logra sintonizar con las demandas e imaginarios de un segmento mayoritario de la población peruana.

Como tendencia general, Manky (2014) encuentra que, a pesar del crecimiento económico y de la transición hacia un régimen democrático, el aumento en el número de organizaciones sindicales creadas y trabajadores sindicalizados no significó —en términos generales— una mejora en los niveles de negociación colectiva y, por tanto, tampoco en los salarios y condiciones de empleo. Si bien el número de afiliados a una organización sindical se duplicó en la primera década del presente siglo (pasó de 60 mil en el 2001 a 123 mil en el 2012), al mismo tiempo se registró una mayor fragmentación entre las organizaciones de trabajadores. De igual forma: aunque aumentó el número de huelgas y la capacidad de movilización sindical, no siguió la misma tendencia el número de convenios colectivos resueltos por la vía de la negociación colectiva y el trato directo (Manky 2014:196).

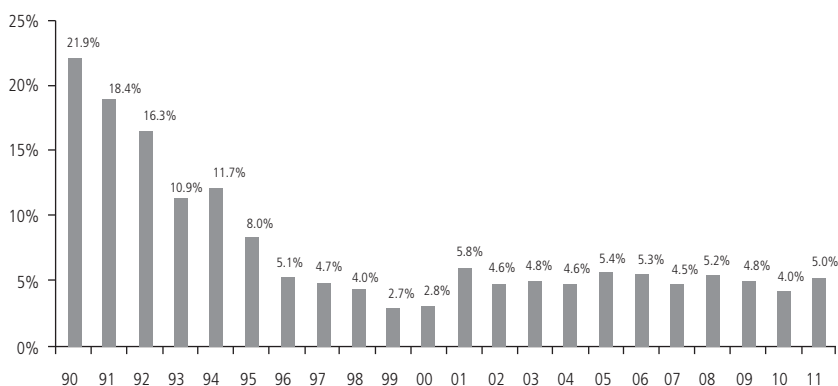
El aumento de trabajadores afiliados y de organizaciones sindicales nuevas registrado en el periodo de transición política está lejos de recuperar los niveles de organización alcanzados en décadas pasadas (en 1990 el 30 por ciento de la PEA asalariada privada pertenecía a un sindicato). En la medida que el empleo global siguió un ritmo de crecimiento mayor al

²⁰ El estudio del movimiento sindical, de la cultura obrera y de la acción colectiva sindical fue objeto de una intensa atención por parte de las ciencias sociales peruanas entre los años 70 y 80; particularmente las décadas de mayor actividad sindical. Desde los años 90, con las reformas neoliberales, el trabajo perdió centralidad y la atención que la academia prestaba al movimiento obrero migró hacia otros temas y campos de estudios. Las últimas investigaciones realizadas sobre el sindicalismo peruano fueron las publicadas por Portocarrero y Tapia (1993); Gárate (1993); Franco (1993); Sulmont (1993); Vildoso (1992); Balbi (1989). Desde entonces el sindicalismo ha sido abordado a través de artículos de divulgación o estudios sobre la calidad del empleo en algunos sectores estratégicos (Cedal, 2000) o privatizados (Plades, 2004), pero no como un actor o sector propiamente dicho.

de la afiliación sindical, las mejoras numéricas no significaron un cambio sustancial en la tasa de sindicalización (la cual, en la práctica, descendió de 6,6 por ciento a 4 por ciento de la PEA asalariada privada entre el 2001 y 2012 -gráfico 4). La relación entre el número de sindicatos creados (se pasó de 38 en el año 2000 a 265 en el 2015²¹) y el de convenios colectivos resueltos, no ha sido directa ni proporcional durante la última década.²² El aumento de la sindicalización no ha significado un mayor y mejor diálogo social. Tampoco contribuyó a apuntalar la negociación colectiva como medio pacífico de solución de los conflictos laborales. En última instancia, esta relación complementaria –entre sindicalización y negociación colectiva– ha dependido de la existencia de condiciones legales que la posibiliten (en el Perú para formar sindicatos se requiere una organización de cuando menos 20 trabajadores), siendo solo efectiva en algunos sectores productivos (Manky, 2014:197-200). En la actualidad solo dos nichos del sector privado –construcción civil y portuarios– pueden negociar por rama de actividad; en el resto de industrias y actividades económicas, la negociación colectiva, cuando se da, es a nivel de empresa.

Gráfico 4

**Lima Metropolitana. Evolución de la tasa de afiliación sindical
1990-2011**



Fuente: Encuesta de Nivel de Empleo 1990-1995 (MTPE), Encuesta Nacional de Hogares 1996-2001 (MTPE/INEI) y Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo 2002-2011 (MTPE).

Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

²¹ En la misma línea, mientras que en 2000 se cancelaron 41 registros sindicales, apenas 10 sindicatos perdieron su registro en 2012. A partir del año 2001, siempre hubo más sindicatos nuevos que sindicatos cuyo registro fuera cancelado.

²² Tres factores permiten comprender este desfase. Primero, que el 33 por ciento de nuevos sindicatos aparecieron en el sector construcción. Dado que en este sector la negociación es por rama de actividad, los sindicatos no se ven en la necesidad de firmar convenios por su cuenta.

En este contexto, las posibilidades de entablar un diálogo social en los diversos niveles de interacción, ya sea en el ámbito de la negociación colectiva, como en los de representación sectorial como el Consejo Nacional del Trabajo (CNT) o el Acuerdo Nacional, se han visto reducidas sustantivamente; en parte por la lógica de confrontación que adquirió por momentos la interacción al interior del sistema político y cómo se expresaba esta en la arena de los movimientos sociales; en parte por el consenso cerrado de buena parte de los actores políticos en torno a la vigencia del modelo neoliberal en el país.

A nivel del CNT, los procesos de diálogo e interacción han sido intermitentes. En algunos casos se han dado situaciones de crisis. Desde su reconstitución en el 2001 a la fecha, hubo periodos en los que el CNT dejó de funcionar ante el retiro de las principales centrales sindicales —la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)— que denunciaron no encontrar voluntad en sus contrapartes empresarial y estatal para avanzar hacia la definición de políticas laborales concretas. Sucedió hasta en dos oportunidades durante el segundo gobierno aprista (2006-2011), cuando desde el Ejecutivo se bloqueó la aplicación de un aumento del salario mínimo vital a pesar de haberse consensuado en el CNT una fórmula de cálculo que definía el nivel de incremento en función de la productividad laboral y la inflación. Un balance que rescata lo positivo y lo negativo del proceso de formación del CNT, señala:

A la fecha, el CNT ha tenido una participación activa en el debate de los principales temas laborales en nuestro país y se ha consolidado en un espacio de diálogo que ha permitido a los actores sociales involucrarse activamente en la creación o modificación de las leyes laborales. Sin embargo, en estos últimos años poco se ha avanzado en la dirección de alcanzar un sistema integral de relaciones laborales. Por el contrario, se han elaborado disposiciones superficiales como las referidas a control de asistencia, a planilla digitalizada, al tiempo de lactancia y otras de menor jerarquía han marcado el desarrollo de las modificaciones. Sucede que a pesar de todo el esfuerzo desplegado, la Ley General de Trabajo no ha sido aprobada. Esto pese a haberse alcanzado consensos entre trabajadores y empleadores en un notable 90 por ciento de su articulado (Aparicio Valdez 2008: 32).

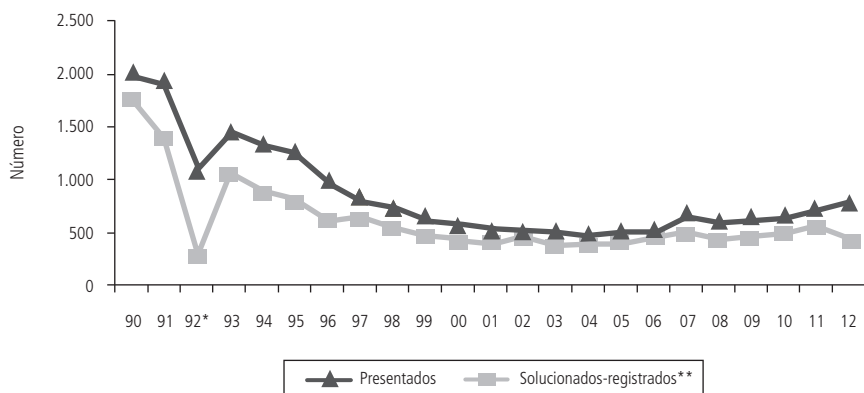
Las dificultades para avanzar hacia un sistema de relaciones laborales equilibrado se refleja con mayor nitidez en los bajos niveles de negociación colectiva, la forma como se da esta en el Perú y sus resultados. Para Manky (2014), a pesar de las dificultades legales y procedimentales vigentes en la legislación laboral peruana, formar un sindicato puede resultar menos complejo y engorroso que lograr un acuerdo (vía el trato directo) con la empresa. Durante la última década, se llevaron a cabo una serie de simplificaciones procesales y administrativas para agilizar el registro sindical, situación que no se replicó para el caso de la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga. A estas limitaciones debe sumarse, por

un lado, las deficiencias y parcialización mostrada por la Administración del Trabajo en la inscripción de los registros sindicales y en la regulación de la negociación colectiva (CGTP 2012); y por otro, la incapacidad (por inexperiencia) de los sindicatos nuevos para plantear estrategias de negociación colectiva exitosas. La suma y confluencia de estos factores está en la base del porqué el número de convenios colectivos no experimentó un aumento constante, como tampoco la cantidad de pliegos presentados (Manky 2014).

Por eso, el crecimiento en el número de convenios colectivos solucionados respecto de los pliegos presentados²³ no implicaba necesariamente un aumento en la capacidad del dialogo social de los actores para concretar las negociaciones colectivas (gráfico 5). De hecho, el porcentaje de pliegos solucionados a través del trato directo se redujo en 10 por ciento en el periodo 2000-2012 (Manky, 2014), al tiempo que se incrementaba el número de pliegos resueltos con intervención de la Autoridad de Trabajo; particularmente a través de los mecanismos de solución alternativa de los conflictos, como la conciliación o reuniones extraproceso (Manky 2014:214).

Gráfico 5

Evolución de los pliegos de reclamos presentados y convenios colectivos registrados, 1990-2012



* La información de 1992 corresponde a Lima Metropolitana.

** Incluye pliegos de reclamos presentados en años anteriores y solucionados a la fecha.

Fuente: Oficina de Estadística, MTPE.

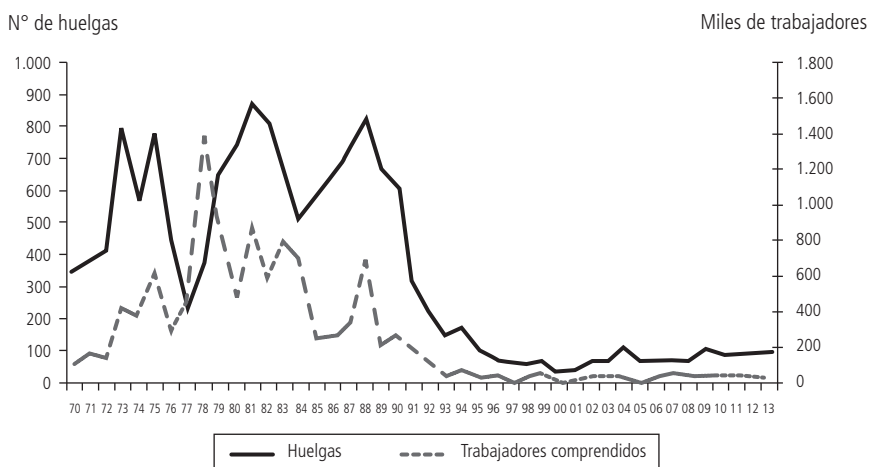
Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

²³ La brecha entre los presentados y resueltos se redujo, de 31 por ciento en el periodo 1993 y 2000, a 25 por ciento en el periodo 2001-2012.

Situación similar se registró con respecto al ejercicio de la huelga (gráfico 6). En el Perú, con excepción de algunos sectores estatales con probada capacidad de negociación (médicos y docentes), para la mayoría de trabajadores asalariados la experiencia sigue siendo costosa. Con las reformas neoliberales de los años 1990 la práctica de la huelga cayó notablemente: pese a duplicar su número entre el 2000 (37) y 2012 (90), actualmente representa la sexta parte de las realizadas en 1990 (613). Sobre el desarrollo de la huelga en el Perú se identifican dos tendencias. Por un lado, el extremo intervencionismo estatal en su regulación (más del 90 por ciento de los plazos de huelga presentados son declarados ilegales por la Autoridad de Trabajo) explica en parte por qué una porción importante de las huelgas realizadas (65 por ciento) tiene una duración de entre uno y dos días (Manky, 2014). El amplio número de requisitos (decisión de asamblea, verificación notarial de la misma; etc.) y la eliminación de varias modalidades (brazos caídos, de solidaridad con otros sectores) reducen los márgenes de maniobra sindical. La proliferación de contratos temporales (3/4 de la PEA asalariada privada) hace que participar en una huelga (poco importa que sea legal) pueda costar el empleo. Por otro lado, la debilidad del dialogo social y la institucionalidad de la negociación colectiva, como medio de solución de los conflictos laborales, se expresa en el número de huelgas que tiene como principal causa el estancamiento de la negociación o el incumplimiento de convenios colectivos (MTPE, 2014).

Gráfico 6

Evolución del número de huelgas y trabajadores comprendidos en ellas en el sector privado, 1970-2013



Fuente: Oficina de Estadística, MTPE.
Elaboración: Fernando Cuadros Luque.

A manera de conclusión: ¿se abre un nuevo escenario laboral en el Perú?

La situación actual del empleo en el Perú presenta un conjunto de problemas estructurales que afectan a un porcentaje importante de la PEA, en un contexto histórico en el que confluyen dinámicas externas e internas que acentúan la heterogeneidad ocupacional, la precariedad laboral y la desigual distribución del ingreso salarial (Jiménez 2008). En los diagnósticos y propuestas sobre la cuestión laboral han prevalecido dos posiciones antagónicas: una basada en mecanismos de mercado, para los cuales una regulación estricta distorsiona el funcionamiento de mercado de trabajo (enfoque neoliberal); y la otra que plantea mayores garantías y protecciones para los trabajadores en un mercado caracterizado por una desigualdad estructural entre los actores (Weller 2009). En el Perú ha prevalecido en las últimas dos décadas la primera de estas dos posiciones; durante este periodo, desde el Gobierno y el sector privado se destacó en el peso de las regulaciones en la evolución de los mercados de trabajo, las cuales había que flexibilizar (o eliminar) para facilitar la inversión privada y la formalidad laboral (Kuczcynski y Ortiz de Zevallos, 2001). En la acera de enfrente se ubicaban quienes apostaban por un cambio en el modelo de relaciones laborales que, en el marco de una estrategia de desarrollo económico orientada a la industrialización y crecimiento del mercado interno, podía incidir positivamente en los indicadores de empleo y calidad de vida. Para ello había que apostar por una Administración del Trabajo fortalecida e institucionalizada que encarase el problema de la baja productividad, inestabilidad y precariedad laboral con políticas alternativas al enfoque desregulador y flexibilizador. Este debate, desarrollado muy marginalmente en el Perú, de pronto adquirió actualidad y se colocó en el centro de la agenda política nacional a inicios de este año, con las movilizaciones juveniles contra el Régimen Laboral Juvenil.

De esta forma, las protestas contra la Ley Pulpín abren una etapa en el proceso político peruano que se define por la puesta en cuestión —de manera rotunda y exitosa— del enfoque neoliberal en materia laboral. La instalación en la opinión pública peruana de una posición crítica frente a las políticas de flexibilización y desregulación laboral, utilizadas (erróneamente) como medio para enfrentar la desaceleración económica y promover el empleo adecuado, es un aspecto clave que influenciará en el debate laboral de los próximos años. De hecho, un elemento que coadyuvó a que la protesta juvenil lograra su objetivo (y que forzó a los partidos que apoyaron inicialmente la iniciativa en el Congreso —el APRA y fujimorismo, principalmente— a recluir sobre su decisión original), está relacionado con la publicación de una encuesta de opinión en la que un 72 por ciento de los consultados se mostró solidario con la protesta y movilización de los jóvenes, y se manifestaba a favor de la derogatoria del régimen laboral.²⁴ La importancia de las movilizaciones aparece más clara si

²⁴ La encuesta realizada en el ámbito nacional urbano, encuentra que un 60 por ciento de los encuestados cree que esta norma no servirá para que las empresas formalicen a sus trabajadores jóvenes, mientras que el 29 por ciento piensa que sí lo hará y el 11 por ciento no sabe

consideramos que durante dos décadas de neoliberalismo, el movimiento sindical peruano no logró detener ninguna de las reformas laborales implementadas en este periodo: no lo pudo hacer cuando se aprobó el Régimen Especial de Promoción de la Micro y Pequeña Empresa, durante el gobierno de Perú Posible (2001-2006); tampoco cuando el segundo gobierno aprista (2006-2011) decretó su ampliación y conversión en permanente; y no lo pudo hacer tampoco durante el actual gobierno cuando se aprobó la Ley de Servicio Civil (Régimen Servir) que limitaba derechos sindicales básicos en el sector público. En este escenario, cuando ya todo parecía indicar que culminaría un tercer periodo gubernamental sin aprobarse la Ley General del Trabajo —uno de los acuerdos principales del proceso de transición—, las movilizaciones juveniles pusieron el tema nuevamente en agenda; solo que con una capacidad de movilización e incidencia política inusual en el medio.

Las movilizaciones juveniles abren, en ese sentido, una serie de interrogantes que no serán abordadas en este artículo, pero que consideramos importante dejar punteadas: ¿Alcanzarán los núcleos juveniles movilizados niveles de organicidad que le den sostenibilidad en el tiempo y los posicionen como actores permanentes y relevantes en la política peruana? ¿Qué alcance territorial y político tendrán sus acciones futuras? ¿Qué alianzas son capaces de construir para fortalecer sus demandas y propuestas? ¿Cómo encararan el proceso electoral nacional que tendrá lugar en el primer trimestre del 2016? ¿Cuál es el rol que tienen las centrales sindicales en esta etapa que se abre con la derogatoria del régimen laboral juvenil? Es probable que en el corto plazo la discusión laboral en el Perú esté precedida por el recuerdo del Régimen Laboral Juvenil derogado y la derrota del argumento flexibilizador cuyo cuestionamiento estuvo en la base de las movilizaciones juveniles. La fluidez con que circuló la información sobre las características de la «Ley Pulpín» (sus probables impactos, los antecedentes y mecanismos de aprobación, etc.), favorecida por el uso intensivo de las redes sociales, no solo explica la masividad de la respuesta juvenil; nos coloca también ante la posibilidad de estar asistiendo a cambios sustantivos en las coordenadas y clivajes del debate político y laboral en el país. Con posterioridad a la derogatoria de dicha ley, algunos de los núcleos movilizados —especialmente los articulados en torno a la Coordinadora #18D por el Trabajo Digno, que agrupa a sindicatos, universitarios y colectivos políticos, pero también a las organizaciones territoriales autodenominadas «Zonas»— han seguido con las coordinaciones para planificar la derogatoria de otros regímenes laborales «especiales» relacionados con sectores y actividades económicas (agroexportación, trabajado doméstico, exportaciones

ni precisa. La encuesta resalta el hecho de que el 90 por ciento considera que debe haber un debate general sobre la Ley del Trabajo para todos por igual. Sin embargo, un 60 por ciento dijo estar en desacuerdo con un régimen laboral general con todos los beneficios sociales (CTS, 30 días de vacaciones y gratificaciones) pero que permita interrumpir el contrato en cualquier momento sin más gastos para la empresa. El 30 por ciento respaldó la medida y el 9 por ciento no sabe y tampoco precisa. Encuesta de opinión publicada en el Diario La República. Domingo 25 de enero de 2015.

no tradicionales, etc.) donde se registran prácticas laborales precarias y escasa regulación estatal (MTPE/Plades, 2012). El éxito de estas coordinaciones y de los objetivos planteados dependerá necesariamente de varios factores (principalmente políticos y económicos). Pero sin duda un elemento clave para el éxito de sus reivindicaciones estará vinculado con los niveles de organicidad que alcancen concretar los grupos de interés movilizados, el apoyo que logren de otros sectores de la sociedad y su capacidad para incidir en la agenda laboral.

En este punto es preciso apuntar que a pesar del crecimiento económico alcanzado entre los años 2004 y 2012 y de la continuidad del proceso de transición política iniciado en el 2000, el aumento en el número de trabajadores sindicalizados y de organizaciones sindicales no propició una mejora general del nivel de los salarios a través de la negociación colectiva (Manky, 2011). Tampoco el fortalecimiento del movimiento sindical en su conjunto. En esta situación confluyen diversos factores. Por un lado, el marco institucional que dificulta una organización sindical más extendida y reduce la capacidad de presión del actor sindical en la relación con su contraparte empresarial, pero también con relación al Estado (Balbín, 2005; Villavicencio, 2010). Por otro lado están los problemas internos y de funcionamiento de las propias organizaciones sindicales, con dificultades reconocidas para ampliar su base sindical y sintonizar con las nuevas sensibilidades e identidades políticas coexistentes en el mundo laboral (CGTP, 2012). Algunos autores encuentran que el sindicalismo peruano se encuentra demasiado centrado en las demandas de los trabajadores tradicionales —aquellos empleados directamente y a plazo indeterminado en la empresa privada y el Estado—, ahondando la crisis de representatividad del movimiento obrero respecto de un amplio contingente de trabajadores no-clásicos (autónomos, personal de micro empresas, pequeños agricultores, trabajadores domésticos, etc.). Así, al no haber todavía una alternativa coherente a la ideología clasista de los años setenta, la centralidad de los sindicatos en las movilizaciones populares no ha logrado recuperarse, a pesar de ser el único actor de la sociedad civil con institucionalidad en todas las regiones del país (Manky, 2014: 215).

En este escenario, en el que la capacidad de movilización y acción del movimiento sindical peruano está disminuida respecto de su contraparte empresarial; con un marco institucional que mantiene el desequilibrio de poder entre empleadores y sindicatos; y una Administración del Trabajo funcional al sector empresarial, todo parecía indicar que los cimientos del modelo de relaciones laborales neoliberal se mantendrían intactos, por lo menos en lo que resta del presente gobierno. El sindicalismo peruano —si nos atenemos a su situación actual— está lejos de constituir el sujeto social con capacidad para confrontar al modelo político, económico y cultural sostenido por los grupos de poder económico, mediático y militar. Por el contrario, su contraparte empresarial ha demostrado vehemencia y disposición para movilizar recursos con el objeto de garantizar la continuidad del macroarreglo institucional que sostiene al neoliberalismo, a pesar que en el ámbito político-electoral los peruanos

hayan optado por modelos alternativos o de cambio respecto del statu quo. El surgimiento espontáneo y oportuno de un movimiento juvenil de protesta, en respuesta a políticas que se aprueban silenciosamente y en contra de intereses colectivos del país, puede llegar a constituirse en un actor con capacidad para enfrentar la crisis del neoliberalismo en el Perú.

Referencias bibliográficas

- Adrianzén, Carlos Alberto** (2014). «Una obra para varios elencos. Apuntes sobre la estabilidad del neoliberalismo en el Perú». *Nueva Sociedad*, n° 254, noviembre-diciembre, Caracas, Nueva Sociedad.
- Alayza, Alejandra** (2006). «Hijos de su tiempo: notas sobre jóvenes y participación política». En Toche, Eduardo, comp., Perú hoy, Nuevos rostros en la escena nacional, Desco, Lima.
- Álvarez Leguizamón, Sonia**, comp. (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*, Clacso, Buenos Aires.
- Aparicio Valdez, Luis** (2008). «Promesa y realidad del Tripartismo», en Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), *Siete años de Diálogo Sociolaboral*, Lima, Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo.
- Balbin, Edgardo** (2010). «¿Ciudadanos de segunda categoría? A propósito de la acción de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional contra el Régimen CAS», en *Trabajo y Desarrollo* n° 8, Lima, Plades.
- Balbin, Edgardo** (2005). *Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Pública*, Lima, PUCP.
- Balbi, Carmen Rosa** (1989). *Identidad clasista en el sindicalismo. Su impacto en las fábricas*, Lima, Desco.
- Bedoya, Carlos, Jorge Bernedo, Enrique Fernández-Maldonado, Julio Gamero y Brindis Ochoa** (2011). «Informe de transferencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Comisión de Transferencia», en *Revista Trabajo y Desarrollo*, junio.
- Campana, David** (1999). *Libro blanco de violaciones a los derechos humanos laborales en el Perú 1990-1999*, Lima, Cedal.
- Canessa, Miguel** (2011). «La violencia política en el mundo sindical peruano». *Debates en Sociología*, n° 36, Lima, PUCP.
- Canessa, Miguel** (2003). *Las violaciones a la libertad sindical en el Perú (1980-2002). Los pronunciamiento de los órganos de control de la OIT*, Lima, Cedal.
- Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)** (2006). «Avances y desafíos hacia la construcción de un nuevo escenario laboral peruano», documento de trabajo para la XI Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social, Lima, CGTP.
- Confederación General de Trabajadores del Perú -CGTP-** (2012). *Sindicalismo y Negociación colectiva en el Perú*.
- Cotler, Julio** (2000). «Los empresarios y las reformas económicas en el Perú», en *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, n° 002, México DF, El Colegio de México.
- Cuadros, Fernando y Edwin Poquioma** (2013). «Desempeño del empleo formal y remuneraciones: luces y sombras», en *Coyuntura*, n° 1, julio, Lima, Universidad Nacional de Ingeniería.
- Ermida, Oscar** (2007). «La política laboral de los gobiernos progresistas», *Nueva Sociedad*, n° 211, septiembre-octubre.
- Fernández-Maldonado, Enrique** (2008a). «Del perro del hortelano al juego del gato encerrado. Política laboral, actores sociales y empleo», en *Perú Hoy. Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima, Desco.
- Fernández-Maldonado, Enrique** (2008b). «Derechos Laborales y Acuerdos de Libre Comercio. TLC con los Estados Unidos y Acuerdo de Comercio Unión Europea-Comunidad Andina», Lima, Red Peruana por una Globalización con Equidad.
- Fernández-Maldonado, Enrique** (2013). «De la Gran Transformación a la Gran Continuación: la política laboral a dos años de gobierno», en *Revista Argumentos*, n° 5, año 7, noviembre.

Franco, Julio (1993). «La coyuntura política nacional: Aspectos centrales», en *Apuntes sobre economía, sindicalismo y política en el Perú*, Lima, Cedal.

Gamero, Julio (2013). *El trabajo decente en el Perú. Una Mirada al 2012*, Lima, Plades.

García, Norberto, Juan Chacaltana, Denis Sulmont, Juan Sierra, Enrique Sato, Miguel Jaramillo (2004). *Políticas de Empleo*, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social -CIES.

Gárate, Werner (1993). *El sindicalismo a inicios de los noventa: una aproximación cuantitativa*, Lima, Asociación Laboral para el Desarrollo.

Gil, Rodrigo y Álvaro Grompone (2014). «Sindicalismo y política en el Perú: una breve aproximación en perspectiva comparada», *Revista Polítai*, Documento n° 2, Lima, PUCP.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (2013). «Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamento, 2004-2012», Lima, INEI. http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1105/caratula.htm

Jiménez, Félix (2012). «Empleo y mercado en el modelo neoliberal: una nueva hipótesis sobre el subdesarrollo», en Cecilia Garavito e Ismael Muñoz. *Empleo y protección social*, Lima, PUCP.

Kuczyński, Pedro y Felipe Ortiz De Zevallos (2001). *Competir y crear empleo. El reto 2001*, Lima, El Comercio.

Manky, Omar (2014). «Democracia, crecimiento económico y sindicalismo en el Perú del siglo XXI. Continuidades y rupturas», en *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, año 19, n° 31.

Manky, Omar (2011). «Notas para comprender a los sindicatos obreros peruanos en las últimas décadas del siglo XX», en *Debates en Sociología*, n° 36, Lima, PUCP.

Manrique, Nelson (2014). «Redes de indignación y esperanza», en *La República*, 3 de febrero.

Mujica, Javier (2009). «Cuando el comercio avanza y el trabajo decente retrocede. Análisis de los Decretos Legislativos en el TLC Perú-EEUU en materia laboral», Lima, Red Peruana por una Globalización Equidad.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2014). *Anuario Estadístico Laboral*, Lima.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2013). *Anuario Estadístico Laboral*, Lima.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y Programa Laboral de Desarrollo (2014). «Régimen Laboral Agrario, Marco normativo y situación de los trabajadores», Lima.

Sulmont, Denis (1993). «Transformación productiva y nuevas opciones sindicales», Lima, Asociación Laboral para el desarrollo.

Verdera, Francisco (2007). «La pobreza en el Perú. Análisis de sus causas y de las políticas públicas para enfrentarla», Lima, PUCP, Clacso, IEP.

Verdera, Francisco (2000). «Cambio en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970-1996». JCAS-IEP Series, Lima.

Verdera, Francisco (1990). «Estrategias de desarrollo, estructura productiva y empleo en el Perú (1950-1988)», en *El empleo en el Perú: diagnósticos y propuestas*, Lima, ADEC-ATC.

Verdera, Francisco (1983). *El problema del empleo en el Perú. Un nuevo enfoque*, Lima, IEP.

Vergara, Alberto (2012). «Alternancia sin alternativa: ¿un año de Humala o veinte años de un sistema?», en *Revista Argumentos*, n° 3, julio.

Villavicencio, Alfredo y Marta Tostes (2011). «Flexibilidad laboral, negociación colectiva y redistribución en el Perú. Una incompatibilidad que debe superarse», en *Trabajo y Desarrollo* n°11. Lima, Plades.

Villavicencio, Alfredo (2010). «Democracia, transición y derechos laborales. Una devaluación generalizada que debe revertirse», en *Trabajo y Desarrollo*, n° 7, Lima, Plades.

Vildoso, Carmela (2005). «Dos años en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Agenda: Micro y Pequeña Empresa», Lima, Ed. Vildoso.

Vildoso, Carmela (1992). *Sindicalismo clasista: certezas e incertidumbres*, Lima, Edasopro.

Villarán, Fernando (2005). «Experiencia en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo», en Basombrio, Carlos, ed., *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Weller, Jürgen, editor (2009). *El nuevo escenario latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Buenos Aires, Cepal, Siglo XXI.

BLANCA S/F
172

Uruguay: políticas públicas y regulación laboral

FRANCISCO PUCCI*

MARIELA QUIÑONES

pp. 173-194

Resumen

El trabajo analiza los cambios en las relaciones laborales y en la negociación colectiva ocurridos en Uruguay luego del advenimiento del gobierno de izquierda en el año 2005. Tras un período de desregulación neo-liberal, el gobierno de izquierda desarrolló un conjunto de políticas orientadas a fortalecer el marco normativo de la negociación colectiva, dar garantías legales para la acción sindical y formalizar las relaciones de trabajo. Estos cambios conformaron un nuevo escenario para el desarrollo de estas, superando algunas limitaciones históricas, con impactos positivos en la acción colectiva de los actores laborales. Sin embargo, el desarrollo de mayores relaciones de confianza entre las partes, de reglas de juego claras y de culturas de negociación compartidas plantea tareas que tienen todavía un largo camino por delante.

Palabras clave

Regulación / Relaciones laborales / Actores laborales

Abstract

The paper analyzes the changes in labor relations and collective bargaining in Uruguay after the advent of the leftist government in 2005. After a period of neo-liberal deregulation, the new leftist government developed a set of policies aimed at strengthening the regulatory framework for collective bargaining, give legal guarantees for union action and formalize labor relationships. These changes set a new stage for the development of labor relations, overcoming some historical limitations, with positive impacts on the collective action of labor stakeholders. However, the development of a more significant trust relation among the parties, of clearer game rules and a culture of shared negotiation, outlines tasks that still have a long way to go.

Key words

Regulation / Labor relations / Labor Actors

* F. Pucci: Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Coordinador del Grupo de Investigación «Sociología de la gestión de los recursos humanos».

Correo-e: francisco.pucci@cienciassociales.edu.uy

M. Quiñones: Profesora Agregada del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Integrante del Grupo de Investigación «Sociología de la gestión de los recursos humanos»

Correo-e: mariela.quinones@cienciassociales.edu.uy

Introducción

A partir de marzo de 2005 en Uruguay, con la instalación del gobierno de izquierda, comenzó una reforma laboral cuyo resultado fue un nuevo Sistema de Relaciones Laborales que alcanzó su consolidación en el segundo gobierno de izquierda que se iniciaría en marzo de 2010. Dicha reforma ratificó la postura del gobierno de clara oposición al modelo neoliberal que primó en anteriores administraciones desde la década de los noventa. Su implementación tuvo como fundamento dos acciones: la decisión política de volver a convocar a los Consejos de Salarios (nueva Ley de Consejos de Salarios N° 18.566) y la promulgación de la ley de Libertad Sindical (N° 17940). Estas decisiones estuvieron orientadas principalmente a hacer realidad, para todos los uruguayos, el derecho constitucional a sindicalizarse. A partir de estas leyes, la reforma se fue consolidando como un proceso caracterizado por una continuidad de activación de mecanismos de protección de los trabajadores, basados en la promulgación de un abanico de leyes ligadas a sus derechos; leyes cuya mayoría recoge viejas aspiraciones del movimiento sindical.

La convocatoria a los Consejos de Salarios como primera decisión del gobierno, en marzo de 2005, implicó la reactivación de un mecanismo de negociación de larga data en Uruguay, instalado por primera vez a través de la Ley 10.449 de Consejos de Salarios del 12 de noviembre de 1943. Desde esta fecha, Uruguay dispuso de un escenario institucional de encuentro periódico para negociaciones de trabajadores y empresarios, con presencia del Poder Ejecutivo, desde donde definir los procedimientos y los contenidos de los acuerdos y desde donde establecer la fijación de salarios mínimos por categoría y por grupos profesionales.

La promulgación de dicha ley, en la década del cuarenta, tuvo una enorme significación en el plano de las relaciones laborales, ya que logró, a partir de la constitución de los Consejos de Salarios, el reconocimiento de la existencia de actores sindicales y empresariales con puntos de vista e intereses contradictorios. Es decir, este espacio configuró un sistema donde se institucionalizaba el conflicto, a la vez que quedaba abierto a la participación del Estado, al que se le otorga la potestad de intervenir como árbitro y componedor en la relación trabajo-capital.

Desde entonces, y si bien a lo largo del siglo XX su funcionamiento ha tenido distintas etapas, los Consejos de Salarios constituyeron el principal mecanismo de activación del sistema de relaciones laborales y el que más ha contribuido a explicar las variaciones en los niveles de empleo y salario. Al respecto, Plá Rodríguez señala

Con motivo del funcionamiento de los Consejos de Salarios, las partes tuvieron infinidad de oportunidades para resolver sus divergencias o documentar sus acuerdos —que no cabían dentro de los moldes de la ley— en convenios colectivos. Y nada digamos de la influencia indirecta que dicha ley ejerció, al fomentar el desarrollo sindical en nuestro desorganizado ambiente profesional» (1956, Tomo I: 208).

Lo que se ve reafirmado por Notaro (2009), quien citando a Rosembaum señala:

Considerando que los efectos del sistema excedieron las previsiones originarias del legislador de la época y se constituyeron en la variable de sustentación del modelo de relaciones laborales de nuestro país, así como una fuente del derecho del trabajo individual (el salario y las condiciones de trabajo y empleo) y colectivo (la negociación, la libertad sindical y el convenio colectivo).

Los Consejos de Salarios funcionaron durante un cuarto de siglo ininterrumpidamente, hasta el año 1968 cuando el gobierno de entonces, primero por decreto N° 420/68 y luego por ley (denominada de creación de la Coprin –Comisión de Productividad, Precios e Ingresos–) estableció la congelación total de precios y salarios, a través de las denominadas «medidas prontas de seguridad económicas». Esta situación se extendió hasta el golpe de Estado del año 1973, momento en que comenzó no sólo un enteltecimiento en la aprobación legislativa en materia de derechos individuales, sino también una parálisis de la negociación colectiva. La dictadura militar se caracterizó por el avasallamiento de los derechos individuales y restricciones a las libertades, y por una fuerte persecución a la actividad sindical.

Luego de este *impasse*, en un periodo que puede caracterizarse de «centralización e imposición» (Doglio y Senatore, 2007) en materia salarial, los Consejos de Salarios fueron retomados en un nuevo ciclo de implementación en el primer gobierno post-dictadura y volvieron a ser un importante ámbito de participación social, no sólo de los trabajadores organizados sindicalmente, sino también de los empresarios. La reconstrucción institucional se comenzó a llevar a cabo en un contexto recesivo y de crisis financiera sin precedentes en el país, después de una larga fase de represión de la actividad sindical y una caída muy importante de los salarios. Aun así, la reinstalación de los Consejos de Salarios fue un mecanismo para canalizar las demandas represadas durante más de diez años y para buscar compatibilizar los resultados salariales con los objetivos de la política macroeconómica.

En el funcionamiento de los Consejos de Salarios, durante este periodo, se visualizan dos etapas en el proceso de negociación laboral: hasta 1988 el objetivo central del gobierno fue disciplinar y organizar las relaciones laborales con base en convenios largos y después, una vez obtenido un relativo acuerdo sobre las reglas de juego, la estrategia del gobierno se orientó a adaptar los convenios a los lineamientos económicos globales, en especial el control de la inflación y los aumentos según productividad (Notaro et al., 2011).

En un segundo periodo, los Consejos de Salarios funcionaron bajo ciertas especificidades: los representantes empresariales y sindicales fueron designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las organizaciones respectivas, y no electos como indicaba la ley de 1943; los laudos de los consejos tenían que ser ratificados (y en algunos casos fueron modificados) por decretos de los ministerios de Economía y Finanzas, y de Trabajo y Seguridad Social (Ley 13.720 de 16/12/68 y Decreto-Ley 15.738 de 21/06/78); se creó un órgano central, el Consejo

Superior de Salarios (Cosusal), que se convirtió en el ámbito de negociación de los criterios generales que debían regir en las relaciones laborales, las modalidades de funcionamiento de los Consejos, la delimitación de las actividades económicas comprendidas en cada Consejo Sectorial y las funciones de conciliación y arbitraje. En el Cosusal se establecieron 48 grupos de actividad y se reglamentó que en cada una de ellos operara un Consejo Tripartito con dos delegados de los trabajadores, dos de los patrones y tres del Poder Ejecutivo. Estos grupos se subdividieron en subgrupos más homogéneos (fueron 187 en 1985 y llegaron a 210 en 1988); comprendieron aproximadamente unos trescientos sesenta mil trabajadores asalariados privados urbanos, que significan aproximadamente un 33 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA). En este ámbito, se negociaron las condiciones generales de trabajo y, en particular, los criterios de ajuste y de reevaluación de los salarios en función de la inflación. Los ritmos de inflación variables y por períodos muy diferentes a los de la devaluación se transformaron en un problema complejo para las empresas que no querían perder competitividad por aumento de sus costos de mano de obra, así como para los trabajadores que no podían aceptar el deterioro de su salario real.

Asimismo, la restauración de los Consejos tuvo implicaciones en las relaciones laborales, tanto a nivel de empresa como en el plano macroeconómico (Notaro y Hintermeister, 1989). La posibilidad del ejercicio del derecho a huelga llevó a los empresarios a promover la incorporación de nuevos instrumentos para asegurar la continuidad del proceso productivo, como las cláusulas de paz y los mecanismos de prevención de conflictos, que acompañaron las mejoras en los niveles de salarios y las condiciones de trabajo (Notaro et al., 2011). Otro aspecto a señalar, y que fue visto como un obstáculo, fue la desincronización de los Consejos y las metas impuestas en torno a la inflación. El gobierno ratificado por ley empezó a intervenir en los Consejos fijando pautas salariales para las negociaciones y debiendo ratificar laudos (mecanismo abierto en las leyes aprobadas en el periodo pre y durante la dictadura por la Ley 13.720 de 16/12/68 y Decreto-Ley 15.738 de 21/06/78). La tendencia fue la de promover acuerdos por períodos cada vez más largos que llegaron a dos años y la incorporación de criterios que tuvieran en cuenta la competitividad y la productividad.

El período 1990-2005 de desregulación neoliberal

El proceso de institucionalización de las relaciones laborales iniciado en 1985 fue paulatinamente evolucionando hacia un modelo más ajustado a las pautas de regulación económica dominantes. La administración del Partido Nacional (también denominado Partido Blanco), que asumió en 1990, impuso una política de desregulación y de apertura de la economía, en la que la firma del Tratado de Asunción para constituir el Mercosur (Mercado Común del Sur) cobra significación especial, pues marca el hito de una nueva actitud del gobierno al desmontar las subvenciones y el proteccionismo como orientación del Estado en el proceso de integración regional.

El Estado empleador y protector de las industrias sustitutivas de importaciones fue cuestionado por la evolución experimentada en la economía mundial desde fines de los 70. El nuevo paradigma tecnológico desarrollado a escala mundial y la tendencia generalizada de apertura a los mercados mundiales forzó a la economía uruguaya, como a la de otros países periféricos, a una readecuación en términos de equipamiento y de organización productiva. Se verificaron fuertes coincidencias entre las políticas efectivamente implementadas y los criterios impulsados por algunos organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, FMI, BID). Como en otros países de la región, se abrió un periodo de reformas económicas estructurales y de liberalización, marcado por la apertura, la desregulación y la estabilización con ancla cambiaria. Por efecto de estas medidas, la industria manufacturera doméstica sucumbió frente a la competencia extranjera y la competitividad externa de los bienes transables uruguayos se deterioró. Al mismo tiempo, la actividad bancaria, el turismo y el comercio florecieron, alimentando la imagen del «país de servicios» y del proyecto de «plaza financiera».

Desde la perspectiva de las relaciones laborales, no solo fue cuestionado el papel y el tamaño del Estado, sino que temas como la innovación tecnológica, la desregulación, la flexibilidad laboral, la seguridad social, el derecho al trabajo, el salario y el empleo, se convirtieron en problemas centrales dentro de este proceso. En este sentido, las directivas que impulsaron las nuevas modalidades de desarrollo pasaron por la implementación de políticas tales como la reducción significativa de la intervención estatal en la economía, retirándose del desempeño directo en algunas actividades productivas y eliminando políticas proteccionistas que distorsionaban, desde esta concepción, el papel del mercado como reasignador de recursos. El Estado se retiró de la negociación salarial, reduciéndola a la instancia bilateral e intentó, aunque sin éxito, reglamentar directamente la actividad sindical. Fue la contracara del viejo Estado batllista¹ que intervenía como árbitro en las negociaciones pero que otorgaba autonomía organizativa a los sindicatos. La concepción básica fue que el Estado no debía intervenir en los conflictos entre capital y trabajo, los cuales se debían procesar en la esfera privada por acuerdos bilaterales a nivel de empresa. Esta orientación se produjo en un contexto de fuerte debilidad del movimiento sindical, que se empezó a sentir a partir de 1988 y que se acentuó con la crisis del socialismo real a partir de los noventa.

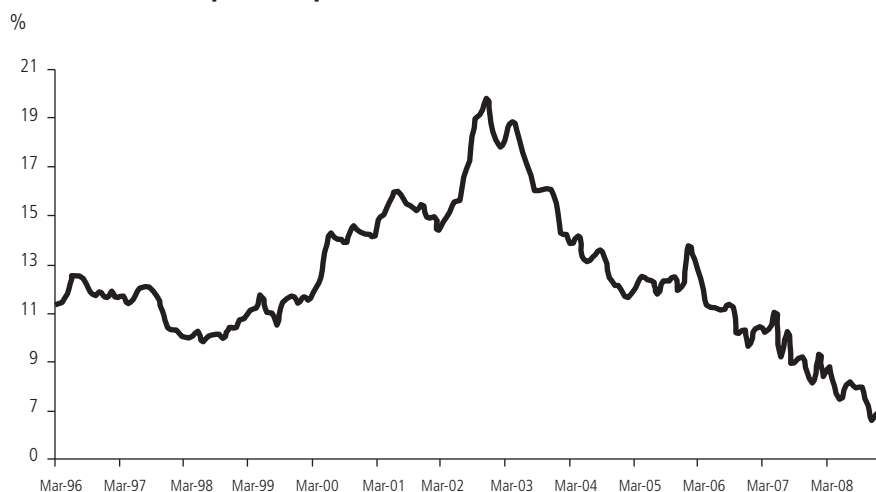
El creciente desempleo generado en el sector secundario no fue compensado por la creación de nuevos empleos en el terciario en expansión y la tasa de desempleo pasó de un promedio de poco menos de 10 por ciento en el quinquenio 1985-1989 a algo más de 15 por ciento en 2001. La pobreza, que se había reducido desde 1986, pasando del 46 por

¹ El batllismo, término inspirado en el nombre del Presidente de la República que asumió en 1903, José Batlle y Ordóñez, es la versión uruguaya de un Estado próximo al modelo de *Welfare State* desarrollado posteriormente en los países europeos.

ciento al 15 por ciento en 1993, se estancó en ese nivel. Más tarde, la crisis desatada en 1999 llevaría el desempleo y la pobreza a niveles sorprendentes para el país; más de 200.000 personas desempleadas y un 31 por ciento de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza en 2003 y 2004. El desempleo llegó a límites históricos en el año 2002, superando los 20 puntos porcentuales (gráfico 1).

Gráfico 1

Evolución del desempleo en el periodo 1996–2008



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En materia salarial, la política ensayada en el nuevo modelo consistió en fijar los aumentos salariales con base en la inflación proyectada, de manera de no indexar los salarios, al tiempo que se postulaba un retiro gradual del Estado de la negociación salarial, una vez producido un descenso significativo de la inflación. Estas orientaciones se enmarcaron en una política económica de reducción del déficit fiscal a través de un plan de ajuste antiinflacionario.

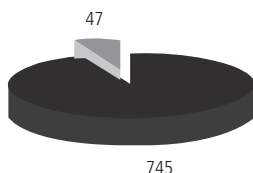
En el periodo 1985-1989 la relación de los convenios era de 47 de empresa sobre 745 de rama. Para el año 2003, la relación se invirtió: 208 convenios de empresa contra 25 de rama. La negociación salarial no sólo se descentralizó a nivel de empresa, sino que también disminuyó la cantidad de convenios en relación a períodos anteriores, lo que indica un decaimiento global de la negociación en un contexto de deterioro de las relaciones laborales. El desarrollo de la negociación por empresa, que comienza en 1991, incorpora crecientemente temáticas no salariales en los acuerdos colectivos. Sin embargo, estas nuevas

temáticas, más que enriquecer la pauta salarial, son indicadores de un cambio profundo en la orientación estratégica del movimiento sindical. El aumento del desempleo y la pérdida de competitividad de numerosas empresas industriales se tradujeron en la preeminencia de la defensa del empleo en desmedro de la histórica prioridad de los salarios como eje de las reivindicaciones. Este cambio de orientación se plasmó en los convenios colectivos, en los cuales el resguardo de los puestos de trabajo comienza a ser predominantes (gráfico 2)

Gráfico 2

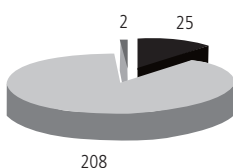
Cantidad de convenios según nivel de negociación

Período 1985-1989



■ Rama ■ Empresa

Período 2000-2003*



■ Rama ■ Empresa ■ Gr. de emp.

**Contenido de los convenios
1985-1989**



■ Solo salarios

**Contenido de los convenios
1995-1999**



■ Solo salarios

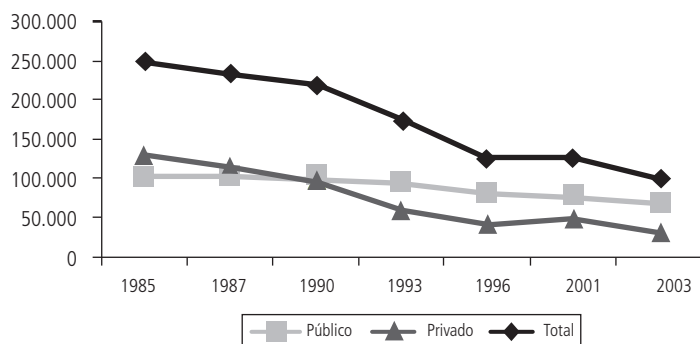
Fuente: Programa de Modernización de las Relaciones Laborales-Ucudal, primer semestre 2003.

Las políticas de empleo se orientaron a la reducción de la oferta de trabajo antes que a la creación de nuevos empleos. El mercado de trabajo entró en una profunda crisis, que se manifestó como un crecimiento inédito de la desocupación y también de la precarización laboral. Para países que en casi toda su historia moderna habían contado con regímenes de pleno empleo y en donde la mayoría de los institutos de protección social se articulaban a través del salario, la crisis del mercado de trabajo se tradujo en un crecimiento también inédito de la pobreza. Además de la concentración y la ampliación de la brecha

en la distribución del ingreso, esta crisis afectó directamente la fuerza social y política de los sindicatos, particularmente en el sector industrial (gráficos 3 y 4)

Gráfico 3

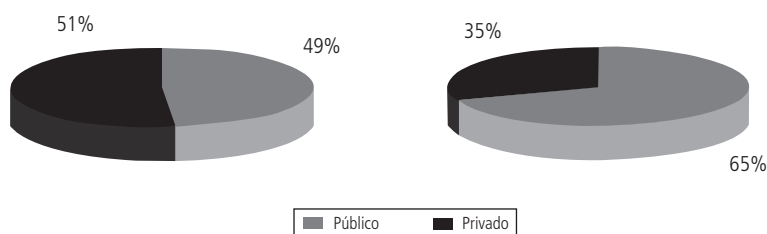
Afiliados cotizantes al PIT-CNT, 1985-2003



Fuente: Con base en datos proporcionados por el PIT CNT

Gráfico 4

Afiliados cotizantes según sectores público-privado, 1987-2001



Fuente: Con base en datos proporcionados por el PIT-CNT

Mientras en 1985 un 38 por ciento de los trabajadores tenía como referencia alguna organización sindical, en el año 2000 esta proporción descendió al 16 por ciento afectando esta caída más a los trabajadores privados (descienden 60 por ciento) que a los públicos (descienden 20 por ciento).

En 1995 retornó al poder el gobierno colorado. En este nuevo período, el elenco gobernante, lejos de modificar los componentes señalados en las relaciones laborales, tendió a intensificar la política de descentralización de la negociación. Un indicador de

la continuidad con la política anterior es que, hasta 1999, el Ministerio de Trabajo siguió en manos del Partido Nacional. A nivel de la negociación colectiva, se profundizaron las tendencias reseñadas más arriba: la negociación por empresa se volvió casi mayoritaria; la negociación se mantuvo a nivel bilateral; aparecieron en los convenios diferentes cláusulas sobre flexibilización de horarios, cantidad de trabajadores, condiciones salariales, etc. (Cozzano et al., 1997).

La suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios permitió el predominio de los empresarios sobre los trabajadores, lo que se reflejó en modificaciones en las condiciones de trabajo y en el deterioro de la calidad del empleo, contribuyendo a la caída del salario real en el sector privado. En la segunda mitad de la década de los noventa, el crecimiento económico convivió con el alza del desempleo y el mantenimiento del nivel de pobreza.

En este marco de desregulación, retiro del Estado y supresión de los Consejos de Salarios, comenzó un largo periodo de deterioro del sistema de relaciones laborales. El gobierno uruguayo continuó fijando el salario mínimo nacional, el de los trabajadores rurales y el del servicio doméstico. Funcionaron consejos tripartitos en las actividades que tenían precios controlados como la salud y el transporte de pasajeros, así como en la construcción, actividad en la que el Estado es el cliente más importante por las obras públicas y los créditos para la construcción de viviendas.

El primer gobierno de izquierda (2005-2010): restauración tripartita ampliada

La etapa que comienza con el gobierno de izquierda que asumió en el año 2005 fue de clara «resistencia a la desregulación neoliberal» (o bien de avance de la re-regulación «posneoliberal»). Además de la convocatoria a los Consejos de Salarios, el nuevo gobierno implementó un elenco de medidas para dinamizar las relaciones laborales, entre las que se pueden citar:

a) la creación del Consejo Superior de Salarios, como órgano de representación de las cúpulas empresariales y sindicales, con una agenda temática amplia que trató de obtener consensos en determinados temas de la reforma laboral de gran amplitud;

c) la convocatoria al Consejo Tripartito para el Sector Rural, que nunca antes había conocido un ámbito de discusión de los temas laborales, en un sector básico de la economía del país;

d) la convocatoria a negociar colectivamente salarios para el sector público, que en el pasado también estuvo al margen de todo diálogo, en virtud de que los gobiernos anteriores habían mantenido una posición muy rígida impidiendo la negociación en estas materias en la Administración Central;

e) la creación de una Comisión Tripartita en el ámbito de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;

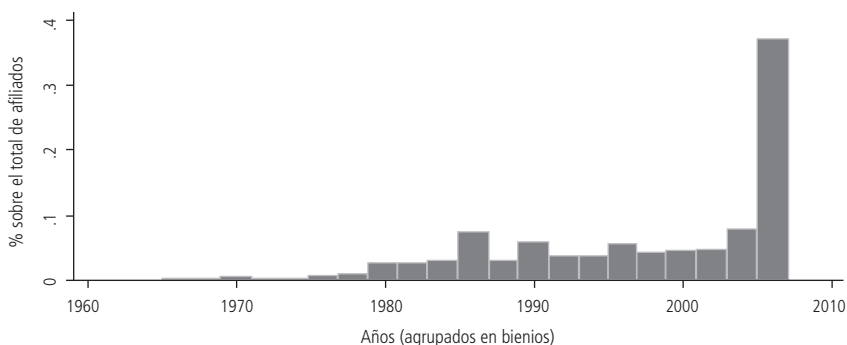
f) la convocatoria al «Compromiso Nacional», realizada por el propio Presidente de la República, mediante el cual el gobierno informaba acerca de las políticas que pensaba implementar en diversas materias, entre ellas, el empleo y la legislación laboral.

El cambio de gobierno colocó a los sindicatos uruguayos ante una situación inédita. Por primera vez el gobierno es ejercido por la fuerza política con la que el movimiento sindical mantuvo un vínculo de histórica hermandad. Cabe recordar que, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, los sindicatos uruguayos, no obstante la autonomía y la independencia de clase que han proclamado y defendido celosamente, nunca dejaron de mantener una relación privilegiada con los partidos de izquierda. Desde que en 1971 se fundó el Frente Amplio (FA), la gran mayoría de los dirigentes sindicales ha estado conformada por militantes pertenecientes a alguna de sus fracciones. De hecho, el FA ha sido desde entonces el hermano político del sindicalismo nucleado en el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores) destacándose tres dimensiones de dicha hermandad: coincidencia programática, interconexión directriz y coincidencia táctica.

A partir del 2005, con la llegada del Frente Amplio al gobierno, se inició un proceso que puede ser calificado de revitalización del movimiento sindical. Los cambios en la regulación de las relaciones laborales (mayores garantías a la actividad sindical e institucionalización de la negociación colectiva, que como hemos visto habían sido socavadas en los periodos históricos precedentes) fueron el trasfondo de un aumento significativo del número de afiliados, alcanzando en 2013 los 353.000 trabajadores sindicalizados. La cifra es significativa si tenemos en cuenta que diez años antes la central lanzaba una campaña para captar nuevo afiliados contando con una base de 110.000 trabajadores registrados en algún sindicato. Ya en el año 2007 los afiliados superaban los 200.000 (gráfico 5).

Gráfico 5

Evolución de afiliados al PIT-CNT, 1960-2008



Fuente: con base en datos del PIT-CNT

La implementación de la negociación colectiva facilitó la organización de sindicatos en muchas ramas en las que nunca los hubo fuertes y en otras en las que se habían debilitado. Este proceso permitió fortalecer algunos espacios del movimiento sindical o, al menos, contrarrestar su debilidad estructural a través de los impulsos generados por la convocatoria de Consejos de Salarios.

A partir del año 2005 se aprobaron numerosas disposiciones jurídicas para reglamentar diferentes aspectos de las relaciones laborales, entre las que podemos destacar la Ley 17.940 de protección y promoción de la libertad sindical, la Ley 18.566 que reglamenta la negociación colectiva, la Ley 18.251 de protección de los trabajadores ante los procesos de descentralización y la derogación del decreto 512/66, que permitía la desocupación de los lugares de trabajo mediante el uso de la fuerza pública. Esta actividad de producción de normas legales intentó colmar la ausencia de reglamentación que caracterizó durante años a las relaciones laborales en su dimensión de acción colectiva. La profusa producción de normas del derecho de trabajo individual que caracterizó a nuestro país chocaba con la ausencia de normas que reglamentaran el derecho de trabajo colectivo. La gran referencia jurídica de la negociación colectiva se remite a la mencionada Ley de Consejos de Salarios de 1943 que, como vimos más arriba, dio fundamento legal a la negociación colectiva hasta el año 1968 y que fue reinstaurada en 1985 por el primer gobierno democrático después de 11 años de dictadura militar. La aprobación de la Ley 18.566 actualizó las disposiciones de la vieja Ley de Consejos de Salarios, reglamentando la convocatoria, los procedimientos y el funcionamiento de los Consejos de Salarios en esta nueva etapa.

Este marco normativo implicó un avance sustantivo con respecto a formatos anteriores de negociación, en la medida en que generó las condiciones para superar la escasa institucionalización que tuvieron históricamente los procesos de negociación colectiva. Si bien la negociación colectiva en nuestro país surgió en el marco de la Ley de Consejos de Salarios del 1943, este conjunto normativo no la regulaba en numerosos aspectos, al igual que ocurría con las relaciones laborales, que se regían por prácticas de hecho más que de derecho. La negociación colectiva que se retomó a partir de 1985, luego de once años de dictadura militar, fue aún más informal en términos jurídicos en la medida en que retomó aspectos parciales de la Ley de Consejos de Salarios de 1943 y procedimientos de la Coprin del año 1968, organismo que fijaba por decreto del Poder Ejecutivo precios e ingresos de los trabajadores, como vimos anteriormente. Esta ausencia de regulación se corresponde, a su vez, con la defensa de la autonomía del movimiento sindical frente al Estado, bandera histórica del movimiento obrero desde sus orígenes anarquistas hasta nuestros días.

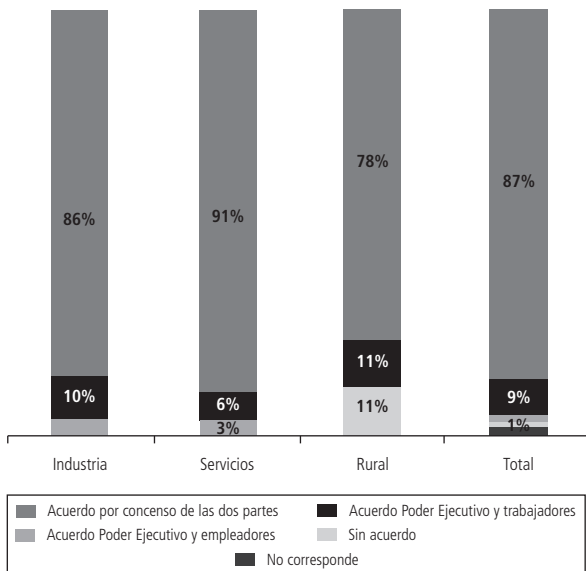
La normativa jurídica sancionada a partir del año 2005 tuvo un efecto importante en la disminución de los desequilibrios de poder entre los actores laborales que participaron en la negociación colectiva. Las diferentes leyes de protección de los derechos sindicales

otorgaron a los representantes de los trabajadores garantías formales para el desarrollo de sus funciones, lo que les permitió tener una relación más equilibrada con la contraparte laboral. Los empresarios criticaron este desbalance normativo que tendió a otorgar garantías a los trabajadores sin avanzar en disposiciones que dieran garantías a los empresarios, como por ejemplo, la reglamentación del derecho de huelga. Más allá de esta discusión, el resultado parece inclinarse hacia un mayor equilibrio en el relacionamiento de las partes, equilibrio que quizá no se hubiera establecido si la normativa hubiera ofrecido garantías iguales a actores desiguales en términos de poder estructural. La normativa jurídica jugó un rol compensador de las diferencias de poder que se inscriben en la estructura social, aspecto que constituye un avance sustantivo en relación a las experiencias de negociación colectiva del pasado.

Un componente relevante del proceso de negociación colectiva se refiere a los procedimientos a través de los cuales se logaron los acuerdos colectivos. En la medida en que el Estado participa como árbitro en la relación entre empresarios y trabajadores, cuyos intereses están directamente involucrados en la negociación, su papel como actor externo es acercar a ambas partes para la gestación de un acuerdo que pasa por alianzas y equilibrios. Un indicador de las capacidades de los actores laborales para llegar a acuerdos es que el mismo se logre por consenso entre las partes sin requerir la intervención del Estado.

Gráfico 6

Formas de consenso según sector de actividad



Fuente: Pucci et al. 2012. Base: total de representantes de los empresarios y los trabajadores.

Los datos del censo realizado a los participantes en la negociación colectiva 2005-2009 (Pucci et al., 2012) muestran que la mayoría de los acuerdos se lograron por consenso entre trabajadores y empresarios. El alto nivel de consenso en dichos acuerdos, manifestado claramente por las tres partes, relativiza la crítica realizada por los empresarios en el sentido de que el Estado tendió a favorecer a los trabajadores en la negociación. Los acuerdos por consenso de las dos partes tuvieron mayor presencia en el sector de servicios, seguido del sector industrial (gráfico 6). El sector rural ha tenido más dificultades para lograr acuerdos por consenso de las dos partes, lo que refleja un menor nivel de madurez en el plano de las relaciones laborales que los otros sectores. Esta situación implica que los trabajadores rurales requieren más del apoyo del Estado para alcanzar acuerdos que los otros dos sectores, en los cuales existe un mayor desarrollo de las relaciones laborales. De todas maneras, más allá de las diferencias con los otros sectores, incluso en el sector rural los acuerdos por consenso entre las dos partes fueron la forma predominante de resolución de conflictos en el primer período del gobierno de izquierda.

Una dimensión relevante para la construcción de un sistema de relaciones laborales autónomo y estable lo constituye la legitimidad que los actores otorgan al proceso de negociación colectiva y, a su vez, los niveles de legitimidad que cada actor otorga a los demás. Esta legitimidad es fundamental, en la medida en que establece los fundamentos para el desarrollo del diálogo entre interlocutores confiables, el respeto de los acuerdos logrados y las posibilidades de establecer políticas de largo plazo.

Las organizaciones empresariales han tenido dificultades históricas para construir altos niveles de legitimidad debido a diferentes factores, como son su incapacidad para construir proyectos hegemónicos y la baja participación de los socios en los gremios empresariales. Debido a la asimetría de poder estructural, la acción colectiva tiene menos importancia para los empresarios que para los trabajadores como mecanismo de defensa de sus intereses corporativos; esto redundo en bajos niveles de participación activa en las organizaciones gremiales y escasa competencia electoral interna. Al mismo tiempo, a diferencia de los sindicatos, los empresarios actúan como grupo inclusivo en el sentido de Olson (1992) en la defensa de sus intereses, pero como grupo exclusivo en sus relaciones en el mercado. Esto quiere decir que requieren apoyos de las empresas miembros en la negociación colectiva, pero al mismo tiempo compiten entre sí en el mercado. Estas tensiones dificultan la construcción de altos niveles de legitimidad frente a terceros. A estos problemas inherentes a cualquier organización empresarial, hay que agregar las dificultades de los empresarios uruguayos para construir altos niveles de legitimidad a nivel social: su fuerte dependencia de la protección del Estado y las estrategias de maximización de rentas construidas sobre vínculos privilegiados con este más que sobre altos niveles de eficiencia productiva, afectaron históricamente su imagen frente a la sociedad.

Las organizaciones sindicales también adolecen de problemas de legitimidad, pero su explicación transita por ámbitos diferentes. Los problemas de legitimidad del movimiento sindical los podemos analizar en función de dos grandes dimensiones: el impacto que los cambios productivos han tenido en la configuración de la clase trabajadora y la nueva articulación entre movimiento sindical y actores políticos.

La primera dimensión se expresa en la creciente heterogeneidad de los trabajadores en términos de calificaciones, relación salarial e inserción en el proceso productivo. La precarización creciente de las relaciones contractuales de trabajo, la polarización de las calificaciones en función de los diferentes desarrollos tecnológicos, la tercerización de los procesos de trabajo y el desarrollo de formas de organización del trabajo más flexibles, establecen diferencias crecientes en la composición de la fuerza de trabajo de nuestro país. Estas diferencias generan intereses cada vez más heterogéneos, que dificultan el desarrollo de acciones colectivas a nivel sindical.

La segunda dimensión apunta a la mayor despolitización de la acción sindical, en la cual los clivajes corporativos adquieren un peso creciente. La clásica estructura dualista del movimiento sindical, señalada por Errandonea y Costabile (1969), según la cual los intereses de clase y los intereses ciudadanos aparecían divididos, fue sustituida por una conciencia política más homogénea a partir de los años setenta del siglo pasado. Anteriormente, los trabajadores apoyaban a los dirigentes de izquierda en las elecciones sindicales para que defendieran sus intereses y votaban a los partidos tradicionales en las elecciones nacionales, pero a partir de dicha década la relación entre pertenecer a un sindicato y votar a partidos de izquierda se fue haciendo más fuerte. Esta relación se mantuvo luego de la dictadura hasta los años noventa, fecha a partir de la cual los vínculos entre partidos políticos de izquierda y movimientos sindicales, si bien no desaparecieron, tendieron a debilitarse. La crisis del socialismo real de los años 90 y los cambios generacionales del movimiento sindical explican en parte este fenómeno. A partir del año 2005, si bien la izquierda llega al gobierno, muchos sindicatos, recién formados y reconstituídos luego del fuerte debilitamiento del movimiento sindical entre 1990 y 2005, se conformaron con liderazgos menos articulados con organizaciones políticas.

Las dos dimensiones analizadas se refuerzan recíprocamente en la medida en que la creciente heterogeneidad de la clase trabajadora no es contrarrestada por estructuras políticas sólidas que permitan cementar la acción colectiva, más allá de las fragmentaciones corporativas. Como señala un clásico como Pizzorno (1976) la condición de la participación política en una organización es que esta tenga la capacidad de crear «áreas de igualdad»; es decir, el sentimiento de pertenencia a un sistema en función de elementos comunes que unen a los que participan. Cuanto menor peso tienen las organizaciones políticas que operan en el movimiento sindical, más difícil resulta crear áreas de igualdad en una clase trabajadora

objetivamente más heterogénea. La consecuencia de esta incapacidad para construir áreas de igualdad es la disminución de la participación política y la pérdida de legitimidad de las organizaciones sindicales.

Empero, el proceso de negociación iniciado en el año 2005 aumentó los niveles de legitimidad en dos dimensiones. La primera se refiere a la legitimidad global del mismo, que todos los actores coinciden en señalar y que tiene como fundamento el fuerte respaldo legal que tuvo. La segunda dimensión se refiere a la legitimidad recíproca que se otorgan las partes que participan en dicho proceso. Datos recientes (Pucci et al., 2012) indican también que los niveles de legitimidad son relativamente altos en la medida en que tanto las organizaciones sindicales como empresariales se consideran, recíprocamente, como representativas. En este sentido, las organizaciones sindicales son consideradas más representativas ante los empresarios que las organizaciones empresariales ante los trabajadores, en un contexto global de valoración positiva de ambas partes.

La articulación entre la negociación por rama de actividad y la negociación por empresa fue otro de los desafíos que enfrentó este proceso de negociación colectiva. La negociación por rama, tripartita y centralizada, ha sido el modelo histórico de negociación colectiva implementada en Uruguay y en la mayor parte de los países de América Latina. Como señala Sisson (1987), la negociación por rama se puede interpretar como un componente de debilidad de los movimientos sindicales, sobre todo en sus etapas constitutivas, los cuales debieron apelar a la intervención estatal para establecer un sistema de negociación salarial; la negociación por empresa, en cambio, significaría que el sindicalismo ha tenido capacidad para negociar con los empresarios sin tutelas estatales. Esta perspectiva, que puede ser útil para entender las etapas matriciales de los sistemas de relaciones laborales de nuestro país, no resulta adecuada para comprender la realidad contemporánea. El desarrollo de la negociación por empresa, iniciada a partir de 1990, acotó fuertemente el poder del movimiento sindical al perder este su inserción privilegiada en los espacios centralizados de negociación colectiva, desde los cuales se constituía en una minoría ponderada, en el sentido de Schmitter (1974). El poder del movimiento sindical, debido a su inserción en la decisión de variables centrales de la economía de un país, era muy superior al peso numérico real de las organizaciones sindicales en el conjunto de los trabajadores del país.

La negociación salarial iniciada en el año 2005 reinstala al sindicato de rama en la posición que había perdido durante quince años, pero también se mantiene una importante actividad de negociación a nivel de empresa. En el 2005, solo el 20 por ciento de los trabajadores del sector privado está cubierto por convenios colectivos o acuerdos. A partir del 2008 lo está el 100 por ciento, incluyendo a los trabajadores del sector rural y del servicio doméstico.

El formato de negociación, a su vez, tendió a crear dos espacios especializados: la negociación de salarios a nivel de rama y la negociación de temas no salariales a nivel de

empresa. Sin embargo, esta especialización es relativa, debido a que también existió una importante negociación salarial a nivel de empresa y a que la introducción de nuevos temas se ha enfrentado a resistencias importantes por parte de los empresarios. De todas maneras, el desarrollo de estas dos modalidades es un componente nuevo de la negociación colectiva, motivado especialmente por el crecimiento de los convenios por empresa iniciado en 1990 y por la necesidad de adecuar la negociación colectiva a las transformaciones productivas. La convocatoria a Consejos de Salarios fortaleció el protagonismo del sindicato de rama, pero al mismo tiempo, el hecho de que se mantuvieran los dos tipos de negociación fue un factor de dispersión de fuerzas para el movimiento sindical. Incluso, en algunos casos, la negociación por empresa dificultó las discusiones en las rondas salariales por rama de actividad, en la medida en que los convenios que se firman en esa instancia fueron propuestos como modelos en la instancia de rama. Como la negociación por empresa se realiza generalmente en las empresas de mayor desarrollo de una rama, la imposición de ese modelo al resto de las empresas generó resistencias importantes por parte de los empresarios.

En la negociación colectiva, iniciada a partir del año 2005, se incorporan nuevos temas a nivel de rama de actividad, como el de la discriminación por género y la seguridad y salud laboral. Estos nuevos temas tienen sus orígenes en el marco normativo puesto en práctica a partir del año 2005, el cual legisló sobre los mismos, promoviendo la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas. De todas maneras, los trabajadores criticaron la falta de iniciativa de los delegados del Poder Ejecutivo para promover, en las rondas salariales, la discusión de temas vinculados a la mejora de las condiciones de trabajo. La negociación a nivel de rama fue casi exclusivamente salarial y la incorporación de nuevos temas en los convenios por empresa chocó con fuertes resistencias empresariales. En este sentido, la negociación de los salarios por rama de actividad, como plantea Sisson (1987), tiene dos ventajas para los empresarios. Por un lado, iguala un componente de los costos empresariales en la competencia en el mercado: los salarios. Por otra parte, al centrarse en estos, deja sin regular múltiples dimensiones del acontecer cotidiano en las empresas que afectan a los trabajadores. La negociación por empresa, en cambio, limita más el poder empresarial porque lo obliga a negociar áreas que anteriormente estaban sujetas a su control. Esta situación explica la aceptación, por parte de los empresarios, de la negociación de salarios por rama de actividad y la resistencia a incorporar nuevos temas en la negociación por empresa.

La elaboración de pautas salariales por parte del Poder Ejecutivo, que no tienen carácter obligatorio pero que orientan la discusión salarial, es otra dimensión novedosa de este proceso de negociación en relación a experiencias anteriores. El carácter orientador de las pautas salariales permitió cortar la subordinación de la negociación salarial a las políticas económicas vigentes, aunque estableció criterios que articularon las mismas a la negociación

colectiva. Este modelo superó la crítica realizada por los trabajadores en el período 1985-1989 en relación al excesivo intervencionismo estatal en la negociación salarial.

La apertura de los 24 grupos originales de negociación en sub-grupos más específicos permitió dar cuenta de la heterogénea realidad de las ramas de actividad. En este sentido, su reducción previa, de 47 en el año 1985 a 24 en el año 2005, debió ser compensada por una mayor apertura de sub-grupos, lo que implicó que, en la práctica, los espacios de negociación salarial fueran más numerosos, aunque menores que en las anteriores experiencias de negociación. Esta proliferación de sub-grupos, de todas maneras, no generó críticas ni resistencias en los actores laborales, pese a que originalmente el formato planteado partía de la necesidad de reducir los grupos para mejorar la discusión. Esta mayor apertura parece ser un elemento positivo en relación a experiencias anteriores, en la medida en que los diferentes sectores y sub-sectores económicos se vieron mejor reflejados en los espacios de negociación colectiva. Otro avance en relación con el pasado es que este formato, al convocar a las rondas salariales dos veces al año, estableció mayores plazos de negociación que los formatos anteriores.

El desarrollo de la negociación colectiva tuvo un efecto importante a nivel salarial. A partir del año 2005 se verifica un aumento constante del salario real de los trabajadores del sector privado. El sector público, por su parte, acompañó este aumento como resultado de las políticas de fortalecimiento del Estado que signaron la nueva administración de izquierda, en oposición al modelo de desmantelamiento estatal de las administraciones anteriores. Las mejoras salariales y la reducción del desempleo, a su vez, impactaron positivamente en la disminución de los niveles de pobreza y de indigencia de la población trabajadora y no trabajadora (cuadro 1).

Cuadro 1

Evolución de los principales indicadores socioeconómicos en el periodo 2006-2012

	Pobreza (%)	Indigencia (%)	Desempleo (%)	Índice de Gini	Variación del Salario Real (%)	Inflación (%)	PBI (Var.)
2006	34,4	2,7	10,9	0,446	3,72	6,40	4,00
2007	30,5	3,2	9,0	0,449	4,10	8,50	6,50
2008	22,4	2,0	7,7	0,424	4,34	8,20	7,20
2009	20,9	1,6	7,3	0,432	5,62	5,90	2,40
2010	18,0	1,0	6,8	0,421	3,43	6,90	8,90
2011	13,7	0,5	6,0	0,401	3,98	8,60	5,70
2012	12,1	0,5	6,1	0,380	5,17	7,50	3,80

Fuente: INE

Conclusiones

La impronta neoliberal, que signó el proceso de integración regional y a partir de la cual se ejecutaron las políticas hacia el mundo del trabajo, tuvo un impacto negativo en la capacidad de acción del sindicalismo y en los marcos institucionales en los cuales se desarrolló históricamente la negociación colectiva. Los desafíos que se le presentaron al gobierno de izquierda, que asumió en el año 2005, fueron múltiples en este plano y difícilmente podían ser resueltos en el mediano plazo. Una de las dificultades de este proceso fue la de tener que construir un modelo de relaciones laborales que apareciera como alternativo a la propuesta neoliberal, pero que no implicara necesariamente la restauración de formatos que respondían a la época de la sustitución de importaciones y al estilo de desarrollo hacia adentro de los años cincuenta. La convocatoria a los Consejos de Salarios se realizó en el marco de la ley con el mismo nombre promulgada en el año 1943 y fue la bandera de lucha de los trabajadores durante el período neoliberal. Estos formatos fueron revisados y actualizados, incorporando las necesidades que se presentan en las nuevas realidades productivas y en la actual conformación de los actores laborales. En este plano, el gobierno de izquierda realizó algunos avances importantes, como la promulgación de la Ley de Fuero Sindical y la elaboración de propuestas legales que atenuaran los impactos negativos de la tercerización en los trabajadores.

Las dificultades más importantes de los modelos anteriores se pueden resumir en: la escasa institucionalización de los procedimientos de negociación; la debilidad de los acuerdos colectivos; las desigualdades en términos de representación de intereses; los problemas de articulación entre la negociación por rama y la negociación por empresa; y los escasos avances en términos de enriquecimiento de la pauta salarial, que significa que la negociación colectiva no incorpora las nuevas temáticas ligadas a los procesos de reestructuración productiva.

Las modificaciones que se introdujeron a partir del año 2005 fueron la ampliación de la cobertura al sector rural y a las empleadas domésticas, y el desarrollo de un marco normativo para dar respaldo formal a los procesos de negociación. Lo primero saldó una deuda con dos sectores históricamente excluidos de la negociación colectiva pero no modificó sustantivamente el formato de negociación. El desarrollo del marco normativo, por su parte, estableció avances sustantivos con respecto a formatos anteriores, en la medida en que generó las condiciones para superar la escasa institucionalización que tuvieron históricamente los anteriores procesos de negociación colectiva.

El nuevo marco jurídico que se desarrolló a partir del año 2005 introdujo un cambio fundamental en las relaciones laborales: la posibilidad de que la convocatoria a Consejos de Salarios se realice a pedido de trabajadores, de empresarios o, como lo establecían las normas anteriores, por voluntad del Poder Ejecutivo. Esta norma establece las condiciones

para construir un sistema de relaciones laborales que funcione con autonomía del sistema político, con una legalidad específica y con acuerdos que trasciendan las rotaciones de gobierno. Este modelo, cuyos ejemplos históricos más salientes son las experiencias de negociación colectiva de los países del norte de Europa, se sustenta, a su vez, en la estrecha relación entre sindicatos y partidos políticos de izquierda, y se comienza a implementar cuando los partidos de izquierda lograron mayorías electorales y llegaron al gobierno tras años de oposición. Las posibilidades de que el sistema de relaciones laborales del Uruguay transite por recorridos similares es una pregunta que surge del análisis de los cambios normativos introducidos en este período. La construcción de modelos de relaciones laborales autónomos y estables requiere de respaldos jurídicos que los protejan y estimulen, pero estos por sí solos no son suficientes. Como señala Dunlop (1958), un sistema de relaciones laborales se construye como tal en la medida en que los actores compartan normas y valores que sustenten el funcionamiento del sistema.

La experiencia de negociación colectiva más próxima en el tiempo, es decir, la que se desarrolló en el período 1985-1989, mostró grandes dificultades para establecer reglas de juego aceptadas y respetadas por los actores. El cuestionamiento constante a los procedimientos establecidos, tanto por parte de los empresarios como de los trabajadores; las críticas a la actitud «dirigista» del Estado por parte de los trabajadores; la permanente amenaza de retiro de la negociación por parte de los empresarios; la firma de convenios que no respetaban las pautas establecidas por el Poder Ejecutivo; fueron, entre otros, jalones que pautaron ese proceso de negociación y que indicaron las dificultades para construir reglas de juego compartidas.

Estas dificultades fueron menores en el proceso iniciado en el año 2005. La mayor formalidad jurídica que respaldó este proceso, a diferencia del anterior, permitió también construir un conjunto de normas informales que sustentaran la nueva institucionalidad jurídica. Los actores, a su vez, se mostraron más dispuestos a aceptar los procedimientos establecidos y a respetar los acuerdos alcanzados. La percepción del rol del Estado en la negociación también fue evaluada mayoritariamente como más positiva que en el período anterior, en la medida en que jugó un papel más neutral. Sin embargo, en este plano, ciertos niveles de desconfianza se mantuvieron, aunque muestran signos opuestos en ambos períodos: en el primero, 1985-1989, los mayores niveles de desconfianza con respecto a la actitud neutral del Estado en la negociación los encontramos entre los trabajadores, en el marco del gobierno de un partido tradicional; en el segundo, 2005-2009, los mayores niveles de desconfianza los encontramos entre los empresarios, en el marco de un gobierno de izquierda. Estos datos son indicadores claros de las dificultades para construir un sistema de relaciones laborales autónomo, que se independice de la dinámica de los partidos políticos y de la rotación de gobierno.

El formato de negociación colectiva puesto en práctica a partir del año 2005 superó muchas de las limitaciones históricas de los formatos anteriores, aunque plantea algunas interrogantes hacia el futuro. La promulgación de nuevas leyes sobre negociación colectiva generó las condiciones para desarrollar un sistema de relaciones laborales más sólido y permanente, pero no lo asegura de por sí. El desarrollo de mayores relaciones de confianza entre las partes, de reglas de juego claras y de culturas de negociación compartidas plantea tareas que tienen todavía un largo camino por delante. La adecuación de la negociación colectiva a las transformaciones productivas también plantea importantes desafíos a resolver, como la introducción de nuevos temas y la articulación más clara entre negociación por rama y negociación por empresa. De todas maneras, estas dimensiones han experimentado mejoras en el formato de negociación colectiva implementado a partir del año 2005, el cual ha tenido la capacidad de superar propuestas anteriores y se proyecta de manera positiva para el desarrollo de las relaciones laborales en el futuro.

El crecimiento del sindicalismo a partir de la convocatoria a Consejos de Salarios iniciada en el año 2005 fortaleció a la organización sindical, pero cambió su perfil histórico. Los nuevos liderazgos sindicales están menos articulados con las organizaciones políticas, en particular las de izquierda, lo que conlleva un fuerte componente corporativo en las estrategias de algunos sectores del movimiento obrero. De todas maneras, estas tendencias se combinan con sectores que mantienen un estilo de acción más tradicional, aunque conservan distancias y fuertes espacios de autonomía en relación al gobierno de izquierda en el poder. Por otra parte, en los últimos tiempos se han desarrollado nuevos sectores productivos, de alta calificación, que no han sido incorporados al movimiento sindical.

Tras el XI Congreso del PIT-CNT, realizado en octubre del 2011, se confirmaron los liderazgos sindicales, aunque pareciera haberse profundizado el debate interno en torno a la estrategia política; la relación con el gobierno es el eje de discusión de las distintas corrientes. La estrategia de cooperación adoptada en el primer gobierno del Frente Amplio puede dar paso a una estrategia de mayor cuestionamiento, en particular, respecto a la redistribución del ingreso. Esta situación lleva a que el sindicalismo, a pesar de haber crecido notablemente en Uruguay y de haber jugado un papel central en los procesos de inclusión social y de redistribución de la riqueza, no logre ser consecuentes en la búsqueda de objetivos colectivos comunes y, por tanto, de acuerdos duraderos e, incluso, de estrategias colectivas de enjundia para imponer la fuerza que hipotéticamente les daría su poderío numérico. Más allá de esta realidad, el nuevo sindicalismo uruguayo se está transformando en un ámbito de forja de nuevos dirigentes de izquierda de origen popular. En este contexto y en función de sus tradiciones democráticas, el sindicalismo, paradójicamente, tiene problemas para procesar el importante contingente de afiliados y de dirigentes nuevos que le llegaron en masa, los cuales no necesariamente están encuadrados por las distintas corrientes históricas

de izquierda. Aún así, no aparece ninguna manifestación de ruptura de la unidad sindical (Quiñones y Supervielle, 2013).

Por otra parte, la modernización de la producción rural introdujo un fuerte proceso de formalización que generó condiciones propicias, en términos laborales y contractuales, para el desarrollo del sindicalismo en el sector rural, cuyos niveles de organización fueron históricamente muy bajos. Se incorporaron a los nuevos emprendimientos productivos amplios contingentes de trabajadores con escasa tradición sindical, fuertemente influidos por relaciones de tipo tradicional en las que la separación entre trabajo y empleo no es tan nítida como en el mundo urbano. Al mismo tiempo, mantuvo, en muchos sectores, modalidades altamente tercerizadas de organización del trabajo, en las cuales la relación personal del trabajador con el contratista es decisiva en términos de condiciones de empleo. Esta compleja realidad contractual y social explica la persistencia de importantes dificultades para el desarrollo de la actividad sindical, típica del mundo industrial urbano, en las nuevas actividades del campo, donde persisten las matrices tradicionales del mundo rural en sus relaciones formales e informales.

El importante crecimiento de la economía, verificada desde la llegada al gobierno por parte de la izquierda, puso en evidencia un fuerte desajuste entre los requerimientos de los nuevos emprendimientos productivos y el perfil de la mano de obra uruguaya. Esta situación se expresa especialmente en el hecho de que los niveles de calificación de los trabajadores no se corresponden con los desarrollos tecnológicos introducidos por las nuevas inversiones productivas, la mayoría de capital internacional. Este desajuste entre oferta y demanda, unido a la escasa inclusión del tema de la capacitación y de la formación profesional en los convenios colectivos, llevó al gobierno a crear espacios de diálogo para promover un Sistema Nacional de Formación Profesional a través de acuerdos bipartitos entre empresarios y trabajadores. También se generaron espacios de diálogo en el tema de la seguridad social y de la discusión de los aportes laborales y empresariales para su financiación.

Estos espacios de diálogo respondieron a una concepción y una forma de construir políticas públicas en las que la participación de los distintos actores sociales resulta fundamental como fuente de legitimidad de las mismas. El ejemplo del *diálogo social por el empleo* y el de *seguridad social* se basaron en una forma de participación consultiva, orientada a establecer consensos entre distintos actores sociales en relación a las políticas públicas a implementar en el campo específico del trabajo y del empleo. Sin embargo, tanto la convocatoria como el formato del diálogo y la agenda a seguir fueron iniciativas del propio Estado, el cual no delegó responsabilidades en los actores y mantuvo el liderazgo de la discusión a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estas formas de diálogo complementaron la negociación colectiva, en la medida en que esta fue casi exclusivamente salarial y dejó muchos temas para incluir en la agenda de políticas públicas. De todas maneras, estas formas

de diálogo social tienen una importancia secundaria en relación a la negociación colectiva salarial. Las representaciones empresariales y laborales son acotadas, y los acuerdos tienen un carácter más informal, en la medida en que las decisiones finales se mantienen en la órbita del Poder Ejecutivo.

Referencias bibliográficas

- Cozzano, B. G. Mazzuchi y J. M. Rodríguez** (1997). «Conflictividad laboral y negociación colectiva. Empresarios y Trabajadores ante una ruptura histórica», Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay, Montevideo, Ucdal-Fomin.
- Doglio, N. y L. Senatore** (2007). «Relaciones laborales en el Uruguay progresista», Ponencia presentada en el Seminario Internacional «Gobiernos progresistas en el Mercosur», organizado por la AUGM, Udelar, ICP-FCS, 18-20 noviembre de 2007.
- Dunlop, J. T.** (1958). *Industrial Relations Systems*, Revised Edition 1993, Harvard Business School Press Classic, Nueva York.
- Errandonea, Alfredo y Daniel Costabile** (1969). *Sindicato y sociedad en Uruguay*, Montevideo, FCU.
- Notaro, J.** (2009). «La Reforma Laboral en el Uruguay 2005–2009. Participación para la regulación». DT 07/09, Iecon, en www.iecon.ccee.edu.uy, Publicaciones Serie Documentos de Trabajo.
- Notaro, J., M. Quiñones, L. Senatore y M. Supervielle** (2011). «Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo. Uruguay 2005-2009», *Biblioteca Plural*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Montevideo.
- Notaro, J. y A. Hintermeister** (1989). «Política económica y sectores populares», Ciedur, Uruguay Hoy, Montevideo.
- Olson, M.** (1992). *La lógica de la acción colectiva*, Editorial Limura, México.
- Pizzorno, A.** (1976). «Introducción al estudio de la participación política», en Pizzorno, Kaplan y Castells, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Buenos Aires, SIAP.
- Plá Rodríguez, A.** (1956). *Los salarios en Uruguay; su régimen jurídico*, Libro Segundo, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, sec. III, n° LXXXIII, Montevideo.
- Pucci, F. S. Nion y F. Ciapessoni** (2012). «La negociación colectiva y los actores sociales en un gobierno de izquierda. Conflictos, consensos y resultados», *Biblioteca Plural*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Montevideo.
- Quiñones, M. y M. Supervielle** (2013). «Nouveau syndicalisme, nouveaux syndicats. Impacts recherchés et effets inattendus du gouvernement Mujica dans le monde des travailleurs», *Cahiers des Amériques Latines*, vol. 72, Paris, l'heal-Credal.
- Schmitter, Ph.** (1974). «Still the Century of Corporatism», *The Review of Politics*, vol. 36, n° 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, pp. 85-13. Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac on behalf of Review of Politics, disponible en URL: <http://www.jstor.org/stable/1406080>.
- Sisson, K.** (1987). *Los empresarios y la negociación colectiva*, Colección Economía del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Venezuela: políticas públicas y relaciones de trabajo

HÉCTOR LUCENA*

pp. 195-233

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo abordar las políticas públicas laborales en Venezuela relacionadas directamente con las diferentes organizaciones de los trabajadores; en primer lugar identificarlas y describirlas, conocer las motivaciones que llevaron al Gobierno a plantearlas y ponerlas en ejecución, y lo más importante, cuáles han sido sus consecuencias en los actores laborales, las empresas y los trabajadores, privilegiando a estos últimos, particularmente sus organizaciones colectivas y, concretamente, las sindicales. El autor ha hecho un seguimiento durante el lapso del 1999 en adelante, que corresponde a lo que el propio gobierno auto definió como la revolución bolivariana, durante la cual ha mantenido el control pleno, no sólo del ejecutivo, sino de todas las instituciones estatales. Los materiales revisados para hacer los análisis son de procedencia gubernamental y de las organizaciones de los trabajadores, especialmente de su propio accionar.

Palabras clave

Revolución bolivariana / Relaciones laborales / Sindicatos / Políticas Públicas

Abstract

This paper has the objective of addressing the public labor policies in Venezuela, directly related with the different workers organizations: In the first place, identify and describe them, explaining the reasons that led the government to conceive and create them and more importantly, what the consequences have been to the labor stakeholders, the enterprises and the work force, privileging the latter, specially their collective organizations and labor unions in particular. The author has monitored from 1999 onwards, a lapse which corresponds to what the government itself has defined as the Bolivarian revolution, period during which it has maintained full control not only of the executive branch, but of all the government institutions. The materials revised for the elaboration of the analysis are from government sources and from the workers organizations, especially from their own.

Key words

Bolivarian Revolution / Labor Relations / Unions and Labor Policies

* PH.D Universidad de Glasgow. Estudios Doctorales en Ciencias Sociales, Maestría en Administración y Relaciones Laborales. Profesor del Doctorado en Estudios del Trabajo y en Maestría de Derecho del Trabajo, Universidad de Carabobo.

Correo-e: hector.lucena@gmail.com

www.hectorlucena.blogspot.com

Introducción

Se espera que las políticas laborales promovidas por el Estado para el funcionamiento de las relaciones de trabajo en una sociedad determinada tengan como propósito contribuir a que las actividades productivas se desenvuelvan normalmente, para que éstas brinden a la sociedad los productos y servicios necesarios para su funcionamiento y el bienestar general. Asimismo, promover condiciones de funcionamiento equitativo y justo en las relaciones entre empresas y trabajadores, cuya retribución tanto al capital como al trabajo permita satisfacer a ambos, favoreciendo por un lado, el mejoramiento de sus capacidades, el rendimiento del capital, la reinversión en la capacidad y mejoramiento productivo, y por otro lado, el bienestar integral del trabajador y su familia, a partir de una remuneración y beneficios suficientes. En este artículo se pretende evaluar esos asuntos de acuerdo a los rasgos de las políticas laborales y de sus impactos en las organizaciones de los trabajadores, en el lapso que cubre la revolución bolivariana.

A partir de los años sesenta del pasado siglo en nuestro país se hicieron presentes y se logró la difusión de tres elementos de políticas públicas en el orden laboral, fundamentales para los propósitos enunciados en el párrafo anterior. Primero, el fomento y garantías para el accionar de las organizaciones representativas de los actores productivos, especialmente de los trabajadores: la llamada libertad sindical. En segundo lugar, el fomento de la negociación colectiva como mecanismo para participar en las definiciones de reglas internas en los centros productivos y como institución que contribuye a la redistribución. Y tercero, intervenir en la solución de los conflictos entre trabajadores y empleadores, sea por la vía de las instituciones administrativas o judiciales.

Estas instituciones habían sido objeto de un debate universal en los años inmediatos a la conclusión de la II guerra mundial, con la aprobación de los convenios 87 (Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, aprobado en 1948, que entró en vigor en 1950) y 98 (Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobado en 1949, que entró en vigor en 1951) por la Organización Internacional del Trabajo (2015), ratificados por Venezuela en 1982 y 1968, respectivamente.

Aunque el primero fue ratificado en 1982, para entonces, el fomento sindical en Venezuela había sido ya masivo desde 1959 en adelante, solo la no existencia de una legislación que facilitara la sindicación de los funcionarios públicos había retardado la ratificación.¹ A

¹ La Ley de Carrera Administrativa, con vigencia desde 1970 hasta 2002, cuando fue derogada por la Ley del Estatuto de la Función Pública, reconoció a los funcionarios públicos el derecho a organizarse sindicalmente (Art. 23), y en ese sentido fue dictada una reglamentación (Reglamento sobre Sindicatos de Funcionarios Públicos, 1971). No obstante desde la década del sesenta venía funcionando la Unión Nacional de Empleados Públicos que los organizaba y representaba.

estos convenios se agregan recomendaciones sobre la consulta tripartita (ramas de actividad económica y ámbito nacional) en 1960, que afirman el derecho de los empleadores y de los trabajadores a establecer organizaciones libres e independientes y piden que se adopten medidas para promover consultas efectivas en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y dichas organizaciones. Esta recomendación luego pasó a ser convenio en 1976 (el número 144) y ratificado por Venezuela en 1983.

Este enfoque de análisis de políticas públicas privilegia el ámbito colectivo ya que, en paralelo, existen, además de las instituciones mencionadas, las vías individuales, como es la contratación del trabajador, así como la existencia de mecanismos de resolución de conflictos individuales. Pero, se considera que no son estas las vías más efectivas para reducir las brechas de la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, y realmente no se consideran políticas de relaciones de trabajo, sino políticas de defensa del trabajador por su carácter individual.

Las políticas objeto de análisis en el presente documento se insertan en un ámbito más general desde el punto de vista de la formulación y puesta en acción de políticas desde el Estado, como son las políticas de desarrollo económico y social, donde existen espacios que van más allá del quehacer productivo, tales como el propio consumo, los servicios públicos y sociales, las políticas para mejorar las capacidades productivas que van desde: los incentivos; la educación y la salud; el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura necesaria para la actividad productiva; el desarrollo de las capacidades de la ciencia y la tecnología al servicio de la producción y de las personas; o, desde el funcionamiento eficiente y fluido de la institucionalidad estatal en temas indelegables del papel del Estado, como los asuntos de gobierno, seguridad, justicia, ambiente, atender a los sectores más frágiles y orientar acciones a una mejor redistribución, como los más resaltantes.

Esto determina que los espacios en donde empresas y trabajadores conviven para producir no funcionan de manera aislada, sino que están rodeados de otras políticas públicas que han de tenerse en cuenta, algunas con una relación más clara y definida que otras, pero todas presentes. De modo que, analizar lo laboral en particular, tiene sentido porque privilegia el conocimiento y análisis de las relaciones y los actos que llevan a cabo empresas y trabajadores organizados en los espacios productivos y permite responder cuáles son sus logros y limitaciones, en primer lugar, explicables por lo que ocurre en su propio espacio y, aquellos explicables por fenómenos y factores externos al espacio productivo.

Contexto

Previo al período que se inicia en 1999, el país venía de cuarenta años de gobiernos electos democráticamente y con alternabilidad entre corrientes social demócratas y social cristianas, que gobernaron cinco y dos quinquenios presidenciales respectivamente, y que estas

mismas fuerzas controlaban a los otros poderes públicos. Al final de estas cuatro décadas de civilidad,² la falta de renovación política se tradujo en desgaste del modelo bi partidista; una constelación de nuevos partidos desprendidos de los social cristianos en alianza con algunas fuerzas de la izquierda, conquista una victoria electoral presidencial, aunque sin llegar a controlar el parlamento. Esta misma situación precipitó un desgaste institucional que venía desde el levantamiento popular contra la escasez y aumento de precios de 1989, hasta el surgimiento de los alzamientos militares a principios de la década del noventa y la destitución de un presidente constitucional, por un juicio llevado hasta la máxima instancia judicial.

Sin embargo, esta evolución apunta a destacar que en esos siete lapsos gubernamentales de alianzas entre fuerzas que aglutinaban ampliamente las mayorías electorales, además de reconocer la permanente alta participación electoral, permitió una construcción de políticas públicas en diversas áreas de la vida nacional, y muy especialmente en la laboral, que son justamente las que serán cuestionadas y eventualmente modificadas por el nuevo régimen.

En la mayor parte de estos ocho lapsos de gobiernos (1958-1998) en Venezuela se mantuvo una política económica con predominio del capitalismo de Estado y de orientación neodesarrollista, hasta el segundo gobierno de Carlos A. Pérez (1989-1993), que empezó con un programa neoliberal, resistido por el levantamiento popular de febrero de 1989 y por acciones de protesta posteriores. De ahí es que se señala que como política de ajuste fue un fracaso, dada la «imposibilidad de instrumentar a partir de ella programas de reestructuración económica relativamente exitosos...» (López y Lander 2001:233). Este mismo gobierno no pudo completar su quinquenio por la acción concertada de factores políticos que lo llevaron a su destitución (Rivero, 2010).

En este largo período (1958-1998) las políticas laborales fomentaron la organización de sindicatos y la firma de convenios colectivos; así mismo, se difundieron mecanismos estatales para la solución de los conflictos entre trabajadores y empleadores. El mejoramiento de condiciones de trabajo y del nivel de bienestar es más visible en la primeras dos décadas de este lapso, pero en las décadas del ochenta y noventa se produjo una situación de estancamiento en ambos aspectos. De aquí que el ascenso al poder de nuevas fuerzas políticas, que se autodefinieron como la revolución bolivariana a partir de 1999 estuvo acompañado de un discurso cuestionador a quienes gobernaron durante esos cuarenta años previos, otorgando una especial preponderancia al combate de las políticas neoliberales de estos regímenes, a pesar de tratarse de gobiernos no exitosos en la implantación de tales políticas ya que, más bien crearon y privilegiaron un capitalismo estatista promotor de

² En toda la historia republicana de Venezuela ese fue el lapso de civilidad más prolongado. Desde que se creó la república lo predominante fueron los gobiernos militares: de 1830 hasta el año 1998, menos de un tercio de los gobiernos fueron civiles.

políticas neodesarrollistas, administrador de una alta renta petrolera a la cual accedían de manera ventajosa los sectores empresariales.

Sin embargo, no es mucho lo que en concreto se destaca, ya que más bien los cambios de políticas laborales en la revolución bolivariana, en algunos pocos casos, han confirmado algunas de las regulaciones encontradas, pero en cambio, aquellas realmente diferentes, más bien contra el desarrollo de las organizaciones de los trabajadores, como más adelante se explica y demuestra. Es importante tener presente a lo largo del presente documento que, si bien se observan regulaciones y políticas favorables a los trabajadores en el plano individual, ocurre lo contrario en lo colectivo, que es donde juegan un papel central las organizaciones de los trabajadores. El discurso de la revolución bolivariana es radical contra las instituciones sindicales dominantes al momento de irrumpir en la vida electoral para participar en las elecciones de 1998, lo que se materializa con varias regulaciones al construirse la nueva constitución nacional, en condiciones de amplia ventaja de su control de la Asamblea Constituyente (Iranzo, 2011).

Nuevas institucionalidades y la participación popular

Desde la primera campaña electoral que lo llevó al poder, Hugo Chávez se propuso emprender un gobierno que plantearía nuevas institucionalidades y por ello su principal oferta fue promover la elección de una Asamblea Constituyente y redactar una nueva carta constitucional que tendría como objetivo una mayor democracia, que fue recogida en su carácter de democracia participativa y protagónica. En ese orden se promueven políticas, leyes e innovaciones participativas que activan la inclusión social y el empoderamiento popular. Se aprecia una convergencia de ciudadanos, comunidades y funcionarios públicos en la búsqueda de soluciones a viejos problemas de los sectores populares, especialmente de los más pobres. Emergen entonces experiencias de cogestión en empresas estatales, procesos participativos en las llamadas mesas técnicas —de agua, energía, de gas, entre otras—, los comités de tierras, de salud y otras experiencias comunitarias y autogestionarias, las misiones, etc. (López 2011; Harnecker 2005; Parker 2007; Salamanca 2011).

En estos primeros años de la democracia participativa y protagónica se fomentaron elecciones en todos los ámbitos, las fuerzas gobernantes afirmaban la necesidad de relegitimar todos los poderes, empezando por la misma Presidencia de la República, pasando por gobernadores y alcaldes. Ello se extendió a entidades como las sindicales, no siendo organismos estatales que tenían sus propios estatutos para los procesos electorales, las cuales tuvieron que someterse a nuevas reglas provenientes del texto constitucional, que invadían la autonomía sindical; más que participación popular se trataba de intervenir en esta desde el Estado.

En política laboral se fomentaron desde el Ministerio del Trabajo las elecciones sindicales, con la novedad que el control de éstas fueron trasladadas a un ente ajeno al movimiento

sindical, como es el Consejo Nacional Electoral. De aquí que si bien el fomento de elecciones es un hecho positivo, no lo es su subordinación a un ente ajeno. Importante destacar que las elecciones que se promueven son las de las bases, y no tanto las de nivel sectorial y las centrales de tercer grado. Es por lo que entre el 2011 y el 2014 se han llevado a cabo 1766 elecciones de base, según registros y gacetas oficiales del Consejo Nacional Electoral.³

Estado regulador y empleador

Las políticas públicas que como Estado regulador han de construirse en el marco de la nueva constitución continúan con la misma tendencia interventora propia a la caracterización de capitalismo de Estado cuestionada en el modelo anterior, especialmente con el control de las actividades más generadoras de riqueza como es la industria petrolera, las empresas básicas y los servicios públicos. Todo esto se exagera y profundiza, incluso con un discurso que destaca el combate a políticas neoliberales, pero que no eran, como ya se dijo, notables en la dinámica económica del país, ni por tanto se materializaron de manera pronunciada en el ámbito del trabajo mediante la flexibilidad laboral.⁴

El Estado que encuentra el gobierno chavista tenía control de las principales actividades generadoras de riqueza en el país y funcionaba en su conjunto con una población laboral en el orden del 9 por ciento del empleo total, pero quince años más tarde este porcentaje se ha duplicado a más de un 18 por ciento, resultado de las estatizaciones y de la creación de nuevas instituciones y programas públicos, con pretensiones de hacer funcionar la economía de mercado con base en un esquema de planificación centralizada.

De las estatizaciones se observan diferentes motivaciones. Por un lado, el Estado asumió empresas que, luego de la paralización y debacle económica por la alta conflictividad del 2002 (que incluyó un paro⁵ de buena parte del aparato productivo por cerca de dos meses), no se reactivaron y fueron tomadas inicialmente por los trabajadores. Por otro lado, el interés de hacerse de aquellas empresas que consideraba estratégicas, como comunicaciones, alimentación, servicios de electricidad, servicios asociados a los puertos y aeropuertos. En algunas de este segundo caso supuso la re estatización de empresas que habían sido privatizadas en los dos gobiernos anteriores al régimen de Chávez, como Cantv, Sidor y algunos bancos. En ambos procesos estatizadores la nómina al servicio del Estado se incrementó, ya

³ Gacetas Oficiales 576, 578-81, 586-8, 590-99, 602, 607-9, 611, 619, 621, 623-26, 632-3, 636, 638, 640, 643, 647, 649, 651, 653, 659-65, 668-80, 682, 684, 688, 690-1, 694-5, 698-703, 708-709, 713, 718-19, 721, 724, 726, 728, 729-732, 734.

⁴ Las manifestaciones más notables de flexibilidad laboral se observan en el cambio del régimen de prestaciones sociales en 1997 y el establecimiento de las empresas de trabajo temporal -ETT- en 1999, otorgándoles una amplia facultad de contratación. En cambio, al salario que venía bonificándose desde mediados de los setenta hasta que éstas alcanzaron más del 80 por ciento del salario, con la reforma de las prestaciones en 1997 se le fijó un límite de no más de un 20 por ciento, optando más bien por convertir múltiples bonificaciones por encima de ese por ciento en salarios, con sus correspondientes repercusiones en seguridad social y en otros beneficios.

⁵ Término que se utiliza para referirse a la paralización de actividades por razones laborales o políticas.

que trabajadores del servicio privado pasaron al servicio estatal. Además en casi todos los casos se incrementó la plantilla sin que necesariamente se incrementara la producción; por el contrario en general ocurrió lo inverso (Lucena, 2012; Obuchi et al., 2011; Irazo, 2011).

Al hacerse el Estado de una nómina de trabajadores cubiertos por la misma legislación laboral que cubre al sector privado, ya que no se trataba de funcionarios públicos, se empezaron a manifestar distintos tratamientos a los mismos problemas laborales, fueran estos en empresas privadas o en empresas del Estado.

Funcionamiento económico

La revolución bolivariana desde el primer momento dio prioridad a los temas políticos, y en ellos los electorales. Al principio se consideraba que al estar el gobierno centrado en el proceso constituyente y luego en la implementación de las nuevas instituciones, el tema económico sería soslayado. Por tanto, en el primer año del nuevo gobierno 1999el resultado económico fue de -6 por ciento del PIB. Recordemos que tres elecciones se dieron en ese año, referéndum para convocar a la Asamblea Constituyente, elección de los constituyentistas y referéndum para someter el texto constitucional.

El sector económico privado se mantuvo en una postura de expectativa, a la espera de los resultados del proceso constituyente y luego de la implementación de las nuevas institucionalidades en los años inmediatos (2002-1), cuyos resultados fueron de 3.7 y 3.4 por ciento del PIB. Pero la debacle económica ocurre en los años 2002 y 2003, como se observa en la gráfica.

Cuadro 1
Tabla PIB 2002-14

Años	PIB %
2002	-8.9
2003	-7.7
2004	17.9
2005	10.3
2006	9.9
2007	8.8
2008	5.3
2009	-3.2
2010	-1.5
2011	4.2
2012	5.6
2013	1.6
2014	-3.9

Fuente: 2003-4: BCV; 2005-2013 Cepal; 2014 V Salmerón portal prodavinci. Héctor Lucena

Con la implementación de las nuevas institucionalidades y sus efectos directos en el aparato productivo, se estimuló la confrontación abierta entre empresarios y gobierno, a la que se sumaron los sectores sindicales opositores que para entonces eran mayoritarios en el mundo sindical y que ya se habían confrontado en el ámbito del sector estatal por discusiones de convenios colectivos (huelga petrolera en 2000), y el gobierno promovió la obligatoriedad de elecciones sindicales a todos los niveles. Entre diciembre del 2001 y 2002 se convocan cuatro paros nacionales, con distintas extensiones: desde un día, el primero de ellos, el 6 de diciembre del 2001, hasta de cerca de dos meses, el más largo, diciembre 2002 y todo enero de 2003 (Iranzo y Ritcher, 2005).

Luego, en el 2004-5, vino el efecto rebote por el esfuerzo de normalización de las actividades económicas que estuvieron casi paralizadas a lo largo del 2002-3. El gasto público fue generoso a lo largo del 2004 en adelante. El gobierno ante los procesos electorales que se realizaban casi todos los años, promovía, como parte de su campaña de vinculación con la población, programas sociales y actividades económicas desde el propio Estado, el cual gradualmente estatizaba actividades productivas y que, en casi todos los casos, experimentaban reducción en sus volúmenes de producción y ventas. La fuente de apoyo y sustentación de todo el gasto público era la actividad petrolera y los compromisos financieros que adquiría el Estado venezolano tanto en el propio país como en el exterior. Por ello la caída de la economía mundial en el 2008-9, se tradujo directamente en decrecimiento por dos años consecutivos, 2009-10.

La recuperación económica se observa en los años 2011-12, gracias especialmente al impulso de los programas de construcción de la «Gran Misión Vivienda de Venezuela» (GMVV)⁶. Sobre el sector construcción hay que mencionar que representa el 10 por ciento del PIB no petrolero del país y emplea a un 8 por ciento de los trabajadores; es un motor de la economía y en estos años aporta un incremento de 4.8 y 16.6 (Abadí 2015). El comercio se incrementó 9,2 por ciento, y la producción de servicios del gobierno central (inversión en salud, educación y pensiones) ascendió a 5,2 por ciento. También avanzó el PIB del sector de las comunicaciones, que en 2012 se mantuvo creciendo a una tasa de 7,2 por ciento (BCV, 2012). Sin embargo, el crecimiento indicado no se sustenta en el desarrollo de la actividad productiva de bienes; es decir, que la producción en los sectores primario y secundario no son los que ofrecen la plataforma de este crecimiento, muy por el contrario, hay un estancamiento en casi todas estas ramas productivas (Lucena y Carmona, 2011).

⁶ Este programa fue lanzado por el gobierno en el 2011, y se propone alcanzar la construcción de tres millones de viviendas para el 2019; hasta el primer trimestre del 2015 había entregado 700.000. Marco T. Díaz, Vicepresidente de la Central Bolivariana Socialista de Trabajadores (El Mundo, Economía y Negocios, 7/4/15, pag. 8).

El dinamismo aportado por el sector de la construcción no pudo sostenerse en los dos años que siguen a 2013 (-2.3 por ciento) y 2014 (-10.9 por ciento), por trabas asociadas a la actividad sectorial, resaltando la escasez de insumos; se ha consumido un importante porcentaje de divisas, importando elementos necesarios para la construcción, que otrora se producían internamente y hoy son importados, como cemento, cabillas y acero.⁷ Ello ocurre incluso con la ingeniería y gestión de la construcción que provienen de las más diversas fuentes, como China, Rusia, Bielorrusia e Irán entre otros, desplazando a factores productivos nacionales que habían sido el puntal de la actividad de la construcción de viviendas en el país. En el empleo, el primer semestre de 2014, el desempleo del sector alcanza el 17.2 por ciento, más del doble del desempleo general de la economía, 7.8 por ciento.

El otro sector que contribuye a este crecimiento del PIB es el comercio, que se incrementó un 9.2 por ciento. Ciertamente, los consumidores han dispuesto de recursos que al gastarlos en las tiendas, abastos y centros comerciales es en buena medida para adquirir bienes importados o nacionales con materiales importados. Hasta cuando se compran papas o un kilo de harina de maíz, hay que tener presente que las semillas, en el primer caso y buena parte del maíz en el segundo, provienen del exterior; además, claro está, de los materiales de trabajo empleados tanto en la agricultura como en la industria.

El crecimiento en el sector de las comunicaciones ha sido una constante en las últimas décadas, lo que es un fenómeno universal. Esto se explica por el vertiginoso avance tecnológico que varios países del primer mundo mantienen y que han dado lugar al establecimiento de un nuevo paradigma tanto productivo como de consumo, en el cual Venezuela cumple sólo el papel de comprador y usuario.

Otro sector puntal en el crecimiento de 2011-12, son las erogaciones del gobierno central en salud, educación y pensiones. La inversión en estos conceptos –salud y educación– responde a actividades que tienen como principal componente los pagos al personal, lo que es la principal erogación; faltaría considerar los impactos en la calidad de este esfuerzo. El otro componente de esta inversión son las instalaciones – hospitales, ambulatorios, centros de salud, laboratorios, escuelas, liceos, universidades, como se observa, su estado general es crítico, se valora más construir que mantener y asegurar el funcionamiento óptimo.⁸ En cuanto a pensiones, no es una actividad productiva, ya que sólo conlleva entregar una

⁷ El coordinador de la Alianza Nacional de Trabajadores Cementeros (Antracem), Orlando Chirinos, aseguró que en el primer trimestre de 2015 registraron «una paralización de obras que está alrededor del 80 por ciento en todo el país», producto de la escasez de insumos. En el caso particular del cemento, precisó que la capacidad instalada en Venezuela es de 9 millones de toneladas métricas anuales, pero que el nivel de producción ronda el 50 por ciento. En cuanto a acero y canillas, la Siderúrgica del Orinoco reestatizada en el 2008, cuando producía 4.3 millones de toneladas en manos de Ternium, en el 2014 apenas produjo un 25 por ciento.

⁸ Más de seiscientos registros de conflictos en el sector salud por problemas de su funcionamiento pueden verse en <http://www.conflictive.org.ve/category/salud> a lo largo del último quinquenio. En cuanto a educación se pueden ver una importante cantidad de protestas por las condiciones de los centros educativos, en <http://www.conflictive.org.ve/category/educacion/>

cantidad de dinero —un salario mínimo— para que sobrevivan personas de la población pasiva, que destinan casi todo este ingreso en alimentación y salud.

Los dos últimos años 2013-14 corresponden a un desempeño económico de estancamiento y recesión. Técnicamente, con al menos tres trimestres sin crecimiento, un país está en recesión, que es justamente la situación de Venezuela en la segunda mitad del 2013, todo el 2014 y lo que va del 2015. En cuanto a la inflación a lo largo de todos los años que van del siglo ha sido la más alta del continente, al tiempo que no ha habido manera de detener la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios, desmejorando los niveles de vida de la población trabajadora.

Conflictos en el sector petrolero y consecuencias

El manejo económico ha sido la mayor debilidad del régimen, lo que contrasta con la habilidad política mostrada en las relaciones con la oposición y con los aliados. Ha podido tapar desaciertos por la bonanza económica que disfrutó, producto de los altos precios petroleros a lo largo de casi todos los diez y seis años de administración. Téngase en cuenta que en el último año del gobierno precedente, el precio del petróleo alcanzaba los ocho dólares el barril. En el primer año del nuevo gobierno se duplicó y en los años sucesivos fue incrementándose hasta alcanzar niveles de cien o más dólares el precio del barril, años 2008, 20011, 2012 y 2013. La producción petrolera experimentó una baja sustancial por conflictos políticos y laborales en el 2002 y 2003, pero en los años siguientes recuperó la producción, sin alcanzar su nivel más alto pre conflicto de 3.5 millones de barriles diarios año 1998, pero continuó funcionando con dificultades ya que, fue despedida más de la mitad de sus trabajadores, especialmente los de mayor experiencia y calificación.⁹

Para aproximarse al análisis de este incidente político y laboral de nuestra historia reciente, un primer elemento a considerar fue la alta conflictividad abierta suscitada en el último año previo a la convocatoria del paro indefinido de actividades. Este, iniciado el 2 de diciembre del 2002, venía precedido de la realización de tres paros nacionales, el primero de una jornada laboral 12 horas el 10 de diciembre del 2001, convocado por Fedecámaras, al cual la CTV se adhirió. Se protestaba la acción inconsulta al aprobar un paquete de 49

⁹ «Se despidió al 67 por ciento del personal ejecutivo y gerencial; 67 por ciento del personal técnico y supervisorio; 29 por ciento de operadores y artesanos; 27 por ciento de obreros calificados. Entre ellos promediaban una edad de 41 años y 15 años de servicio en la empresa. Asimismo, se desmantelaron las operaciones de apoyo (Finanzas 98 por ciento, recursos Humanos 88 por ciento, planificación 80 por ciento y Auditoría 61 por ciento); adicionalmente, se dejó al INTEVEP (Instituto de Investigación) sin 60 por ciento de su personal". En cuanto actividades básicas estos despidos disminuyeron el personal en: "Exploración 79 por ciento; comercio y suministro 68 por ciento; mantenimiento 59 por ciento y operaciones 45 por ciento. En efecto, el personal despedido incluyó a 212 ingenieros geólogos de yacimientos; 120 ingenieros de procesos; 216 operadores de planta; 147 ingenieros de seguridad, higiene y ambiente; 377 profesionales de procesos de planificación y 156 expertos en presupuesto. En total se perdieron 282 mil años de experiencia» (Quiroz Corradi, <http://quirosccorradi.blogspot.com/2008/04/la-nueva-operacion-petrolera-iv.html>. (consultado el 8-01-2015).

leyes con contenido económico la mayoría de ellas, en el marco de la primera Ley Habilitante otorgada al Presidente H Chávez. Los empresarios estaban acostumbrados a ser consultados en estos temas.

El segundo paro nacional ocurre por el nombramiento de directivos de Pdvsa sin tener presente la meritocracia que los empleados de la institución reclamaban como una condición laboral por usos y costumbres en la empresa. El paro fue durante tres días a partir del 9 de abril del 2002; finalmente el conflicto se convirtió en una protesta nacional y más aún, en una situación contradictoria, en la que el militar del más alto rango en las Fuerzas Armadas, el General Lucas Rincón, acompañado de los jefes de las cuatro fuerzas, anunció al país la renuncia del Presidente de la República. En ese momento el paro de origen laboral pasó a ser un incidente secundario al lado de una supuesta renuncia presidencial. Hay quienes sugieren que lo laboral fue premeditado para hacer emerger una situación de violencia de calle. Interrogantes y respuestas siguen latentes. Por su parte el Presidente Chávez admitió que los despidos de los dirigentes gremiales de los empleados petroleros fue una provocación premeditada de su parte «las crisis, a veces, hay que provocarlas» «...Yo me declaro responsable de la crisis de Pdvsa» «...cuando en un Aló Presidente saqué un pito y empecé a botarlos, yo provoqué la crisis».¹⁰

El tercer paro de actividades de ese año tuvo una duración de un día, el 21 de octubre del 2002, fue igualmente convocado por Fedecámaras, CTV y los partidos de oposición organizados en la Coordinadora Democrática. Tres paros nacionales y la crisis política de abril, estimularon a las mismas organizaciones convocantes de los anteriores, a plantearse un cuarto paro que empezó por la parálisis de la actividad petrolera y se extendió a otras actividades económicas y de servicios en general. Recién se había iniciado un proceso de negociación (8 de noviembre del 2002) facilitado por la OEA, el PNUD y el Centro Carter, pero pasadas las primeras semanas con un mínimo de avance, estimuló a acciones más radicales, estimándose que un paro nacional aceleraría estas negociaciones. Originalmente el paro fue por 24 horas, luego se agregaron otras 24 horas, luego 48 horas hasta que se declaró con carácter indefinido, redimensionando la confrontación con el gobierno (Lucena, 2003a).

Igual hay que destacar en el análisis del conflicto la negativa del gobierno a establecer puente alguno con los convocantes del paro, tal como había ocurrido con los paros anteriores. No había institución de peso que promoviera con efectividad un dialogo entre gobierno y el liderazgo del conflicto. El Presidente Chávez tenía una postura definida con

¹⁰ Frases del Presidente en su discurso del 15-01-2004 ante la Asamblea Nacional http://www.soberania.org/Articulos/articulo_686.htm
Artículo El Mago de Andrei Tarkovski, 16-01-2004 (consultado el 13-01-2015).

este conflicto: «Cuando amenazaron con parar la industria yo los dejé, no quise que nadie interviniera»¹¹; dejar que se tornara indefinido, una prueba de resistencia entre las dos partes.

Téngase en cuenta que en la calle se movilizaban grandes contingentes de personas opositoras que realmente aspiraban una salida más allá de lo laboral, por tanto, esta dimensión finalmente quedó minimizada como objetivo central del paro.

A las semanas de haberse iniciado, el gobierno decidió tomar medidas e ir levantando expedientes para el despido de personal, llegando hasta el punto de desprenderse de más de la mitad de la fuerza y el talento laboral, con los veinte mil despidos de una nómina que para entonces alcanzaba a treinta y ocho mil trabajadores. Importante destacar que las primeras semanas del paro coincidieron con el período de vacaciones en todo el sistema educativo y en buena parte de la actividad manufacturera por sus vacaciones colectivas de fin de año.

Estos paros del 2002 aún tienen preguntas sin respuestas, especialmente el de abril y el de diciembre por las dimensiones políticas y conspirativas presentes en sus sustratos. Es una tarea de extrema complejidad que aún no se ha emprendido. Del paro de abril, Nelson (2012: 319) apunta: «las evidencias señalan que se trató de una situación confusa y compleja... Este no fue un golpe en el sentido clásico del término... hubo una marcha contra el gobierno cuya intención era la de precipitar algún tipo de cambio, pero no necesariamente un golpe».

Sobre la huelga de diciembre 2002 a enero 2003, todavía son insuficientes los testimonios de quienes lo promovieron (Ramírez, 2010) y de quienes lo enfrentaron (Pdvs, 2004), sea ocupando los puestos y funciones de los despedidos de sus centros de trabajo, o en acciones de confrontación directa y abierta. Están aún por publicarse las respuestas y explicaciones de estos hechos.

El funcionamiento operativo de Pdvs en los años posteriores ha resentido la pérdida del talento despedido, además de los vetos con aquella amplia mayoría de los proveedores y contratistas que también asumieron el paro de aquel año. Como reacción, el gobierno promovió precipitadamente organizaciones cooperativas cuya mayor parte no alcanzó los niveles de competencia y habilidades requeridas en esta actividad productiva. En general, la política de estimular la organización de cooperativas desde el mismo gobierno se extendió más allá de la actividad petrolera; se sugería en un primer momento que el cooperativismo se entendía como la alternativa de desarrollo productivo a la empresa capitalista tradicional, pero al poco tiempo el mismo gobierno rectificó y dejó de brindarles el apoyo inicial (Lucena, 2007).

También la empresa multiplicó su nómina hasta llevarla a más de ciento diez mil personas, sin que con ello lograra superar los indicadores de producción y productividad

¹¹ Programa «Aló Presidente No.130» file:///Users/hectorlucena/Downloads/alo_presidente_130_palacio_de_miraflores__caracas_domin-go_8_de_diciembre_de_2002.pdf

previos. También es importante reconocer que en estos años la empresa amplió el abanico de actividades productivas y no productivas distintas a las petroleras, todo en consonancia con el proyecto político del gobierno. El país depende más del petróleo hoy que hace doce años, no porque se haya fortalecido la empresa estatal, sino más bien porque se han debilitado otros sectores productivos públicos y privados.

El análisis del crecimiento no estaría completo si no se destaca el hecho de la alta conflictividad en empresas que han sido estatizadas, sea por incumplimiento de los compromisos contractuales o por autoritarismo en la toma de decisiones (Iranzo y Richter, 1999).

Revolución Bolivariana y Sindicalismo

El gobierno bolivariano se plantea en un principio despojar al movimiento sindical de las prebendas que fueron acumuladas en el régimen anterior. Críticas hacia las cúpulas sindicales eran corrientes tanto desde las bases sindicales como desde otros sectores de la sociedad venezolana. Algunos autores caracterizaron al movimiento sindical mayoritario organizado en la CTV de neocorporativo, visto los vínculos y compromisos con el Estado (Ellner 1993; Salamanca 1998; Iturraspe 2001; Arenas et al., 2014). Realmente estos vínculos se generalizaron en la región al adquirir el movimiento sindical funciones políticas y económicas-productivas que subordinan las relaciones laborales a nivel de empresas, a las políticas estatales (Lucena 2009:54).

Las nuevas fuerzas en el poder adoptaron medidas para desmontar esta relación, que incluían: eliminar subsidios otorgados por el Ministerio del Trabajo y otros entes estatales; pedir la desincorporación de todos los directores laborales propuestos por la CTV en los directorios de las empresas estatales, organismos de desarrollo económico e institutos autónomos (esta medida fue más extrema porque incluso se extendió a directores laborales electos por las bases); la suspensión de las directivas sindicales en toda la estructura; la convocatoria y realización de un referéndum sindical; el sometimiento de las elecciones sindicales al Consejo Nacional Electoral, ente ajeno al movimiento sindical (Lucena 2008). Estas medidas mostraban desconfianza en el movimiento sindical que calificaban de reaccionario y al servicio de la derecha, por lo que igualmente desde un principio se promovió y alentó a otras corrientes sindicales (Iranzo, 2011).

La revolución bolivariana nace con poca fuerza sindical. Sin embargo acumula un historial de triunfos electorales nacionales. Hay que tener presente que la población trabajadora no sindicalizada es mayoritaria, especialmente por el predominio de las pequeñas empresas, la informalidad y el desempleo. El sindicalismo ha venido disminuyendo desde sus momentos de más alta afiliación, a mediados de la década de 1970, cuando alcanzó 30 por ciento, hasta llegar a sólo 14 por ciento con ocasión de la conformación del registro y de las elecciones sindicales de 2001, bajo control del Consejo Nacional Electoral (Lucena

2008a:188). Año tras año aumenta el número de sindicatos, como lo muestra el cuadro más adelante, elaborado con la información de las Memorias del despacho laboral, pero no aumenta la población sindicalizada sino que más bien lo que ha venido ocurriendo es un continuado proceso de fragmentación; el denominado paralelismo sindical, que se refiere a la legalización de sindicatos en donde ya los hay, generando tensiones y fricciones entre los propios trabajadores. En fecha reciente, la encuesta Encovi dio a conocer la existencia de un 20 por ciento de tasa de sindicalización, pero, con respecto a la población ocupada, es obviamente menor que la población económicamente activa (Encovi, 2014).¹²

La intervención estatal tradicional y que se preserva y acentúa en el período bolivariano, se apoya en la estructura sindical por empresa prevaleciente en el sindicalismo venezolano. Se trata de una estructura atomizada, por tanto más frágil a la influencia estatal y patronal, por tratarse de predominio de sindicatos pequeños y con poca visión de lo sectorial y nacional; es decir, dominados por el micro espacio empresarial (Lucena 2003b). Desde hace largos años se ha cuestionado que sea esta estructura la que predomine en el sindicalismo venezolano (Iturraspe 1991). Esto contrasta con el sindicalismo de los países de mayor desarrollo sindical en la región, que basan su organización en los sindicatos nacionales sectoriales como los casos de Brasil, Argentina y Uruguay (Ermida, 1995).

El gobierno tuvo en un primer momento dos alternativas en cuanto a su vinculación con el movimiento sindical: fortalecer al sindicalismo ubicado fuera de la CTV o integrarse a esta central tomando en cuenta que internamente había segmentos críticos de las cúpulas de AD y Copei. Se intentaron las dos vías. La primera, dando relevancia a otras centrales ya existentes y de menor tamaño (CUTV, Codesa, CGT), por ejemplo, a ser parte de las consultas de la determinación del salario mínimo y de cualquier otro tema que promoviera el gobierno. La segunda vía, fomentando elecciones al interior de la CTV, primero en los sindicatos de base y luego imponiendo un referéndum sindical que obligara a elecciones en todas las instancias, incluyendo el mismo comité ejecutivo de la central. Sin embargo los resultados sindicales no fueron similares a los logrados en las elecciones nacionales presidenciales o de gobernadores. De hecho, las elecciones generales sindicales de 2001 no las ganó la plancha promovida por el gobierno, sino la principal plancha opositora encabezada por Carlos Ortega, de Acción Democrática. Al final, el gobierno no reconoció los resultados electorales.

Por otro lado, se promovió una central alternativa con la fundación de la Unión Nacional de Trabajadores -UNT-, luego de la crisis que comprometió a la CTV en las acciones

¹² Encovi refiere a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, emprendida por la UCV, USB y UCAB en el 2014, cuyos resultados se han dado conocer en diversos eventos. Los temas de trabajo y empleo muestran resultados sorprendentes: quienes trabajan para el Estado representan el 36 por ciento de los ocupados, en cambio los del sector privado son tan sólo el 26 por ciento. Los datos se pueden consultar en: <http://www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/empleo.pdf>

del 2002, con consecuencias que acentuaron dificultades para la convivencia de fuerzas tan opuestas en las posiciones políticas, que llevó a la creación de esta nueva central. Nace con amplio apoyo oficial sin celebrar un congreso fundacional y sin estatutos, en condiciones apesuradas, beneficiándose del apoyo y facilidades del Ministerio del Trabajo, tras un acuerdo de las principales corrientes y dirigentes que venían enfrentando al liderazgo de la CTV, ya sea en su seno o desde afuera. Este nacimiento se caracteriza por ser un acuerdo de dirigentes, sin asambleas ni congresos constitutivos. Sus dirigentes lo justifican por la crisis política reinante para entonces.

Los golpes dados a la estructura burocrática sindical cetevista, permitieron que fuerzas sindicales de izquierda, reprimidas en los periodos anteriores, alcanzaran mayores espacios de acción, así como el haberse producido un traslado de dirigentes que militaban en los partidos tradicionales socialdemócratas y socialcristianos hacia la nueva opción de la UNT, dejando a la tradicional central en situación menguada (Lucena 2008a). Pero al poco tiempo se evidencian contratiempos para satisfacer los elementos mínimos de una organización sindical, como es la elaboración de sus estatutos y las reglas de funcionamiento, así como la elección directa de manera democrática de sus autoridades. Sus dirigentes se fijaron un año para hacer un congreso y unas elecciones por la base. Sólo es al cabo del tercer año (mayo 2006) cuando se convoca el II congreso, pero en un ambiente de pugnacidad que no permite su realización ni la aprobación de los estatutos en discusión. Posterior a este evento, la crisis interna en la UNT persiste, cinco corrientes se disputan las posiciones de poder.¹³ No ha sido posible realizar las elecciones por la base de la dirigencia de la UNT.

Sobre el tema de la autonomía sindical en el seno de los sindicalistas bolivarianos se mantenía un debate. Ellner aprecia que: «Una tendencia radical era partidaria de aprovechar la coyuntura favorable, con el control del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional y el debilitamiento de su adversario, para asestar un golpe contundente a la *mafia sindical*» (2003:157). Esta tendencia era la que contaba con menor presencia en los sindicatos de base (Pedro Eusse dirigente de la CUTV); diferente al caso de las corrientes que reclamaban la autonomía como principio fundamental del movimiento, las que a la larga tuvieron que abandonar esta alianza.¹⁴

Finalmente, a principios de 2007, el Frente Bolivariano de los Trabajadores (FBT) órgano sindical del principal partido en el ejercicio de gobierno, el MVR, hace pública su posición

¹³ Las cinco fracciones se dividen en dos partes, cuatro de ellas con las mismas posiciones y propósitos, unidas por su relación de dependencia con el aparato de Estado y el gobierno. La otra posición, identificada con las siglas C-CURA (Corriente Clasista Unitaria, Revolucionaria y Autónoma) expresa en sus cuatro adjetivos el programa que la sostiene frente a las otras, en http://www.visionesalternativas.com/index.php?option=com_content&view=article&id=18579:el-desafio-del-socialismo-a-traves-del-psuv-parte-ii-final&catid=2:uncategorised 5-1-2007 y consultado el 10-4-2015.

¹⁴ Se trata de la corriente que se identifica con las siglas C-CURA (Corriente Clasista Unitaria, Revolucionaria y Autónoma). En los primeros años de creación de UNT jugó un papel protagónico.

de que la UNT ya cumplió su papel y debe desaparecer.¹⁵ Con la pérdida de la confianza del gobierno adopta posiciones críticas y para el 2014 forma parte del bloque de centrales y corrientes sindicales opositoras, denominada la Unidad Sindical en Acción.

Lo anterior conduce a la promoción de una nueva confederación, la Central Bolivariana Socialista de Trabajadores (CBST), en acto celebrado en noviembre del 2011, que desde entonces asume posiciones de apoyo y coincidencias con la política oficial. Han pasado varios años desde su creación y aún no ha celebrado elecciones para legitimar su liderazgo.

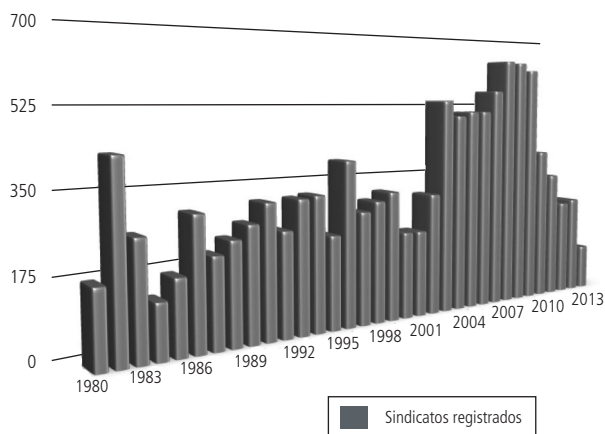
La política laboral oficial se ha inclinado por restringir el diálogo con las organizaciones sindicales no seguidoras de sus políticas. Las pocas instituciones creadas últimamente para consultas sólo incorporan a la CBST, e ignoran a todas las demás. Así ha sido con la comisión creada para elaborar la reforma de la ley orgánica del trabajo, puesta en vigencia en mayo del 2012, luego como el Decreto con rango y fuerza de ley orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras (Dlottt), que dio nacimiento al «Consejo Superior del Trabajo, que tendrá un Reglamento de funcionamiento y se encargará de manera directa de coordinar todas las acciones para el desarrollo pleno de la Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y trabajadoras...» (Disposición transitoria séptima) en donde igualmente sólo se incluye a representantes de la CBST por los trabajadores del país.

Se ha mencionado la multiplicación de sindicatos del 2000 al 2011. El paralelismo en lo sindical ha sido un proceso efectivo para debilitarlo, ya que aportó desde el lado de sus promotores un exitoso plan de fragmentación que multiplicó las organizaciones sindicales en todos los ámbitos, sea tanto en el de empresas como sectorial y nacional. Si bien desde el oficialismo se empieza a observar recientemente, 2012-2013, un proceso de agregación a nivel de organizaciones de base, lo que tiene relación con procesos de estatización que colocan a todo un sector productivo extendido en todo el país bajo el patrón Estado, como ha ocurrido en electricidad, petrolero y en cemento.

La fragmentación sindical resultante del paralelismo ha desarticulado el movimiento sindical; especialmente ha roto mecanismos de vinculación orgánica y efectiva. Por ello a pesar de la muy alta conflictividad laboral como se aprecia en los informes del OVCS varios años, «Los estudios del Observatorio Venezolano de Conflictividad Social revelan que en los 5 años recientes se han registrado al menos 27.832 protestas en todo el país». El Informe agrega que «Históricamente cerca del 40 por ciento de las protestas en Venezuela ha sido por motivos laborales, uno de los índices más altos de toda Latinoamérica» (OVCS, 2015:5).

¹⁵ El FBT realizó su congreso interno el 27 y 28 de enero y en el mismo se debatió la tesis de que la Unión Nacional de Trabajadores debe «desaparecer», propuesta que han hecho pública algunos de los voceros del FBT como Oswaldo Vera y Jacobo Torres (en declaraciones de prensa y TV) [<http://www.aporrea.org/trabajadores/n90292.html>] consulta del 8 de febrero de 2007.

Gráfico 1



Fuente: Memorias del Ministerio PP Trabajo y Seguridad Social.

Pero a pesar de la magnitud de las luchas y de los esfuerzos que demandan esas acciones, no se traducen en impactos y logros equivalentes. Apenas desde hace poco menos de un año se observan algunas incipientes manifestaciones de acciones coordinadas entre tendencias que andaban cada una por su lado, incluso enfrentadas entre sí. Luego de varios años de desencuentros, todas las corrientes sindicales opositoras promovieron dos acciones suscritas formalmente: una junto a Provea,¹⁶ de acción de nulidad ante el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), consignada en Diciembre del 2013 y que, por tanto, tienen más de un año sin recibir respuesta sobre el recurso de nulidad que introdujeron contra 15 artículos de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras (LOTTT), por considerar que violan la libertad sindical; y poco después, el encuentro con la misión de OIT que visitó el país en enero de 2014, del cual derivó un informe que nuevamente solicita al gobierno nacional, establecer diálogos con las organizaciones de los trabajadores y empresarios. Pero está aún distante alcanzar el grado de articulación necesario para contrarrestar políticas laborales perjudiciales para sus representados.

A pesar de que las confrontaciones abiertas del empresariado con el gobierno en las acciones del 2001-2002 eran de un alto riesgo, ya que apelaron a estrategias extremas como convocatorias a paros nacionales y poner en práctica lockout, es decir, cierres empresariales,

¹⁶ Provea es una organización no gubernamental, independiente y autónoma de partidos políticos instituciones religiosas, organizaciones internacionales o gobierno alguno, que tiene como fin la promoción y defensa de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. <http://www.derechos.org.ve/provea/misionvision-y-objetivos-generales/>

trayendo consigo que sus organizaciones y dirigentes fueran sometidos a juicios y otros hostilizados ante la OIT, los empresarios documentaron oportunamente denuncias que referían a secuestros, asaltos de sedes y negación de diálogos, entre otros. Denuncias que el gobierno venezolano no ha respondido satisfactoriamente, lo que mantiene latente esos casos.

Por el lado sindical han ocurrido una mayor diversidad y cantidad de hostigamientos, sin embargo han repercutido menos en los ámbitos externos, como es la OIT, e incluso en las propias instancias internacionales sindicales. En las memorias e informes de la Central Sindical de las Américas (CSA) y de la Central Sindical Internacional (CSI) no se ven agresiones al movimiento sindical venezolano, lo que en buena medida es resultante de la fragmentación existente y la dificultad de presentar una voz unitaria y efectiva. Recientemente pudo verse al fin un caso, como es la manifestación de preocupación de la CSA por la situación de hostigamiento y agresión al sindicalismo mayoritario en el Inces.¹⁷

En la etapa avanzada del lapso de análisis se destaca una tendencia complicada para el funcionamiento del movimiento sindical, como es el fomento de otras organizaciones y alternativas de representación de los trabajadores que compiten con el sindicato, como ha sido el fomento de los consejos de trabajadores, de las milicias obreras, entre las más frecuentes. Sobre el primero, en el siguiente subtítulo se aborda en el marco de la representación de los trabajadores en la gestión.

Con anterioridad se había fomentado la figura de los Delegados de Prevención y de los Comités de Salud y Seguridad Laboral (CSSL) o Comités de Higiene y Seguridad Industrial. La reforma de 2005 dio impulso a esta nueva forma de representación de los trabajadores. El art. 49 del Reglamento de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones, y Medio Ambiente del Trabajo (Lopcymat) reza: «Los Delegados y Delegadas de Prevención son representantes de los trabajadores y las trabajadoras en la promoción y defensa de la seguridad y salud en el trabajo...».

Un primer elemento a destacar es que su fomento proviene de la política laboral y no del desarrollo autónomo del movimiento de los trabajadores. Ciertamente que desde la primera se pueden fomentar políticas que contribuyan al desarrollo del segundo. No se juzga que por ser una política promovida desde el Estado, ella tenga efectos negativos en el movimiento de los trabajadores; el problema que se destaca es el carácter fragmentador de políticas disociadas de este movimiento. Interesante sería si desde el movimiento se produce una articulación con las políticas públicas para el fomento de determinado propósito.

Los Delegados de Prevención han sido objeto de una privilegiada atención por parte del Instituto Nacional de Prevención y Seguridad Laboral (Inpsasel), dependiente del Minppts, el

¹⁷ Comunicación de la CSA http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/CSA.MPST_SINTRAINCES.pdf Consultado el (5-4-15)

cual se encarga de sus procesos de formación, capacitación y coordinación. La Memoria del Minptss (2009) reporta que en los primeros cuatro años post reforma del 2005 se habían organizado 35.621 CSSL y que 111.584 delegados recibieron formación y acreditación.

Las diversas alternativas de representación promovidas por la política laboral estatal y que se superpone sobre la del paralelismo contribuyen a una mayor fragmentación del movimiento de los trabajadores (Lucena 2008b).

La representación de los trabajadores en la gestión

La gestión de las empresas se considera un ámbito de la política laboral fundamental y por tanto susceptible de alteración en procesos de cambio político como el anunciado por la revolución bolivariana. Los procesos de nacionalizaciones, estatizaciones y re-estatizaciones, ofrecieron la oportunidad de que la representación de los trabajadores en la gestión jugara un papel activo, estimulando su esfuerzo productivo y su profesionalización.

¿Qué había en esta materia al llegar la revolución bolivariana al poder? Lo predominante era la figura de los Directores Laborales ¿De qué se trata esta figura? Se trata de la representación del trabajo en los directorios de las Empresas del Estado, Institutos Autónomos y Organismos de Desarrollo Económico o Social del sector público. En estos directorios se observa la representación mayoritaria del Ejecutivo, en algunos casos del Legislativo, también de otros estamentos de la sociedad, capital privado, usuarios, comunidades. Se trata de una representación del colectivo laboral, con su diversidad de categorías y calificaciones, pero en todo caso de asalariados al servicio de la entidad pública correspondiente.

Desde el punto de vista normativo la figura del Director Laboral había pasado por varias etapas.

- La de su nacimiento en 1966. Se entiende que nace como una manifestación del acuerdo entre las élites políticas y el liderazgo sindical de fortalecer el papel institucional del movimiento sindical, que ya había mostrado su identificación con el proceso político en desarrollo. La central más representativa, léase en esta etapa histórica, la CTV, tenía el monopolio de esta representación; ella nombraba y destituía.
- La segunda etapa fue la que se expresa en la Ley Orgánica del Trabajo -1991 en adelante- en donde se agrega un segundo Director Laboral, pero esta vez electo por los trabajadores y, además, se exigía la condición de trabajador del ente correspondiente. Indudablemente un avance participativo.
- La tercera etapa es la que nace con el proceso constituyente de 1999-2000, por lo tanto en el período bolivariano, que plantea la elección por los trabajadores de los dos Directores Laborales. Un avance indudable. La Asamblea Constituyente, ya al final de su ejercicio en el año 2000, decidió la suspensión de los Directores Laborales en todos los entes estatales; se entendía que era parte de la retaliación hacia el sindicalismo

existente, pero ello conllevó suspender también a los electos de manera directa por las bases, con el agravante posterior de que en la mayoría de los entes existentes para ese momento no se restituyeron. Luego se fueron creando organismos y estatizando empresas en donde se eludió su restablecimiento, sin el reclamo del sindicalismo oficialista que, en algunos contados casos, recibía sin elección directa el acceso a directorios de empresas del Estado, caso de Pdvsa.

Ahora veamos desde el punto de vista de los resultados el funcionamiento de la representación de los trabajadores por parte de los Directores. En la primera etapa, las cúpulas del movimiento sindical brindaron una suerte de premio o reconocimiento a sus líderes y aliados al nombrarlos para que ejercieran la representación laboral. Se careció de un plan estratégico en el cual se enmarcara el ejercicio de esta representación. Por otro lado, al estar desvinculado de las bases, tanto el nombramiento como su ejercicio, obviamente los trabajadores no lo sintieron como una representación propia; se puede más bien decir que contribuyó a la burocratización del sindicalismo en sus más altas esferas.

La segunda etapa remozó esta figura con la elección directa de al menos uno de los dos Directores Laborales. De todos modos, una representación elegida por las bases resulta más comprometida, así como generadora de mayores resistencias por parte de otros factores de poder.

En cuanto a la tercera etapa, ha sido sin duda la que levantó mayores expectativas, ya que nace enmarcada en un ambiente discursivo favorable a la participación y al protagonismo democrático. Además en esta tercera etapa, del 2000 en adelante, se han multiplicado los entes estatales, teóricamente sujetos de esta representación laboral.

Las entidades públicas sujetas a la representación laboral pueden perfectamente superar el millar de instituciones. Se trata de tener presente a los Institutos Autónomos, Bancos o entidades financieras y de desarrollo, Empresas del Estado con al menos la propiedad de un 50 por ciento del capital, los organismos de desarrollo económico y social; tener presente a las entidades nacionales, las regionales, las municipales.

No obstante lo auspicioso que el discurso, acompañante de las medidas vinculadas con el ejercicio de la democracia protagónica y participativa en un primer momento y luego del socialismo, podía parecer a los trabajadores en la gestión y participación, la figura de la representación laboral más bien se ha venido a menos. La casi inexistencia de los Directores Laborales en el universo de las instituciones en las cuales ha de ejercerse, lo muestra. Por otro lado en casos emblemáticos por la importancia de estas instituciones, se ha sustituido la elección directa por las bases por el nombramiento de estos representantes directamente por el Ejecutivo, casos Pdvsa y Cadafe (luego Corpoelec).

Las re estatizaciones en teléfonos, siderurgia y las estatizaciones en electricidad, alimentación, banca, así como el fomento de cientos de nuevos entes estatales, ofrecieron

una oportunidad para el ejercicio de la participación en la gestión. La nueva CRBV había abierto un camino con la elección directa por las bases de los Directores Laborales; para el mundo de los trabajadores fue una oportunidad recuperar esta representación y ejercerla de manera trascendente.

Esta representación finalmente recibió un puntillazo con el Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras (DLTTT) —vigente desde el 2012— que incluyó los Consejos de Trabajadores como figura que sustituye a los Directores Laborales. Sobre estos consejos aún no existe legislación y muy poco se conoce de ellos, aunque dos borradores circularon en el año 2007 y sus textos se asomaban como un instrumento limitante de la vida sindical y de la propia gestión de las empresas (Iranzo, 2011).¹⁸

La negociación colectiva es otro elemento importante para abordar el tema de la participación en la gestión, que se analiza en un subtítulo más adelante.

Formas de propiedad, organización productiva y gestión

El primer experimento que se implantó, de importancia masiva, para estimular una forma de propiedad y organización productiva, fue el cooperativismo, que como se conoce es una forma de organización asociativa y empresarial que coexiste con las empresas privadas y estatales, e implica la participación en la propiedad y, obviamente con ello, la participación de los trabajadores —en este caso socios— en su gestión global.

Su fomento desde el Estado fue masivo y apresurado, privilegiando el cooperativismo de trabajo asociado y de producción en el sector servicios, y es este último el más crítico y expuesto a caer en el terreno del fraude (Lucena et al., 2007). Hay que destacar que el movimiento cooperativo existente para el momento de la construcción de nuevas institucionalidades en la etapa de la Revolución Bolivariana presentó importantes sugerencias que fueron acogidas en el texto de la nueva Constitución Bolivariana, las que lo flexibilizaron (Freitez, 2007:291-2). La segunda razón es que algunas experiencias de empresas con dificultades económicas han sido reestructuradas por la vía de la cooperativización, y ello ha traído consigo una mezcla compleja de organización del trabajo, partiendo del hecho de que se trata de empresas con problemas y cuyo rescate implica esfuerzos mayores.

Una de las medidas iniciales post crisis 2002-3 fue un enérgico fomento estatal de organizaciones cooperativas (VVAA, 2004). No obstante, en su constitución se observa que la mayoría de las iniciativas respondían a aspiraciones familiares, de socios y de la comunidad, especialmente como una opción para encontrar salida al desempleo, según lo indica un

¹⁸ Uno de los proyectos, que venía con logotipo del Partido Comunista de Venezuela, tenía 17 artículos y el otro, con el encabezado de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 34 artículos. Ninguno fue discutido por la Asamblea, pero sí circularon y dieron lugar a discusiones académicas, empresariales y sindicales.

74 por ciento en el estudio de Machado, del Centro Gumilla (2008:13). En menor proporción se observa la sustitución o conversión de empresas privadas convencionales (sociedades o compañías anónimas, empresas familiares o personales) en cooperativas.

Esto fue significativo en los sectores en donde empresas públicas o instituciones del Estado son contratantes estratégicos, ya que se emitió una normativa que privilegia la contratación de cooperativas. En general, dado las facilidades para el registro y los incentivos brindados a las organizaciones cooperativas, inmediatamente se produjo una explosión o boom cooperativo.

Para el año 2008, los registros de creación de cooperativas alcanzaban a 264.845 cooperativas legalizadas, lo cual representa un crecimiento exponencial del 25.344 por ciento pues, en el año 2001, apenas existían en el país 1.045. Sin embargo apenas un 23 por ciento de las registradas permanecían activas (ACI y Cooperativa Gestión Participativa, 2010).

La mayor parte de la promoción o fomento cooperativo procedía de la acción gubernamental directa en las propias empresas y en otros entes estatales, pero en este boom también levantó el interés en grupos privados de todo tamaño, a objeto de poder participar en el acceso a ventajas crediticias y en las contrataciones o licitaciones con los entes públicos. Sin embargo, en el estudio de Machado (2008:18) se destaca, al indagar sobre los problemas que enfrentan las cooperativas, en primer lugar la falta de dinero y créditos.

El fomento del cooperativismo de trabajo asociado ha dado lugar a que tanto empresas estatales como privadas hayan visto en esta figura la posibilidad de cooperativizar actividades que venían ejecutando por medio de otras formas productivas, entre ellas las mismas del convencional trabajo asalariado, y tomando con ello ventajas de doble tipo: una la de evasión de la tutela laboral y otra, la del acceso a beneficios de las políticas financieras públicas. En el primer caso, la práctica es que se trata de una imposición de los empleadores, ante la cual no le queda otra opción a los trabajadores sino de acogerse o irse. Muy pocos casos se conocieron de procesos de discusión, intercambio y consenso entre empresas y trabajadores. La empresa Venequip es uno de esos casos, y además se trata de un proceso no asociado con la búsqueda de las ventajas financieras públicas (Hernández, 2008). En cuanto a la cooperativización impuesta por los empleadores, esta trajo consigo en los años siguientes que frecuentes juicios laborales emprendidos por trabajadores obtuvieran sentencias favorables, lo que ha dado lugar a una mayor reserva empresarial en la promoción de la cooperativización de sus trabajadores, menos aún cuando el DLOTTT incluyó una disposición transitoria que condena la tercerización con fines fraudulentos.¹⁹

¹⁹ Para su cumplimiento fijó un plazo de tres años (abril 2015) para incorporar a la nómina a aquellos que desempeñen funciones del giro propio de la empresa.

Se ha llamado la atención de que este desarrollo estatal del cooperativismo respondió más a una política de asistencia social que a una de desarrollo laboral, económico y productivo (Freitez 2007). Los resultados en el fomento de la asociatividad han sido mucho mayores que en la producción. Aunque hay que destacar que el cooperativismo pasó de estar mayoritariamente presente en ahorro y crédito, y transporte, representando para 1997 el 32 y el 22 por ciento respectivamente de las cooperativas existentes, a estar dominado por las productoras de servicios y las agropecuarias, que representan el 53 por ciento y el 30 por ciento respectivamente (Colina, 2006). En este nuevo perfil cooperativo destaca que se multiplicaron las cooperativas de producción y en ellas las de trabajo asociado.

El tradicional sector cooperativo ya establecido vio con reservas y escepticismo este abierto fomento estatal. Si bien contaba inicialmente con la satisfacción de su participación en la redacción de los planteamientos de principios en el marco de la Asamblea Constituyente -1999-, posteriormente se fue desencantando al redactarse el Decreto Ley y observar la conformación de cooperativas al margen de los principios propios de este movimiento, ya que entendía que no se estaba constituyendo un desarrollo auténtico del cooperativismo. Al poco tiempo se pudo constatar que sus reservas fueron ciertas, ya que muchas de estas organizaciones apenas creadas empezaron a morir. Por ello en el Censo Cooperativo, apenas un 25 por ciento de las 155.000 registradas hasta el año 2006 pudo evidenciar y cumplir con los requisitos del censo, que eran tan sólo mostrar sus libros de actas y su nómina de socios. Obviamente muchas se crearon para propósitos circunstanciales, sin la debida formación cooperativa. Junto con ello el mismo entusiasmo gubernamental empezó a decaer en el fomento de esta organización productiva (El Troudi 2006; El Troudi y Monedero 2006). La emergencia de diversos tipos de problemas y contratiempos dejó en evidencia que no es nada fácil construir un movimiento cooperativo sin mantener principios y procesos formativos propios de estas instituciones. Lo que reclama conducir estos procesos en períodos más detenidos de tiempo.

Con el decantamiento de las cooperativas emerge la figura de las Empresas de Producción Social. Si bien aquellas tienen una conceptualización universal y nacional, esta nueva figura responde a la manera como sus propulsores la definen; es una construcción eminentemente local. «La novedad de las Empresas de Producción Social, bandera económica de la capacidad inventiva venezolana». Sus propulsores reconocen que existe confusión sobre su conceptualización:

Pocos en el gobierno, o dentro de las empresas, o en los grupos productivos de base, saben con certeza lo que son, su propósito y utilidad. Es obvio que ha hecho falta una campaña comunicacional, - educativa-, pero no menos cierto es que se ha requerido homologar el discurso oficial. Sectores empresariales cercanos se quejan por la disparidad de criterios empleados por Pdvsa, Milco, Minep, Mibam para la contratación y el otorgamiento de

créditos o garantías a sus EPS. Por ejemplo, Pdvsa exige a sus contratistas otorguen un 10 por ciento del monto a contratar al Fondo de Producción Social de Pdvsa. Este fondo es destinado por la industria petrolera para sus planes sociales; Milco exige participación accionaria a los trabajadores para otorgar créditos; MINEP financia proyectos productivos que estén acompañados de responsabilidad social; Mibam cambió la denominación de las cooperativas, llamándolas ahora, EPS (El Troudi, 2006:9).

Los propulsores de la EPS indican que estas nacen orientadas al socialismo, pero dentro de una economía que tiene sus anclajes en el sistema capitalista; por ello la diversidad de expresiones en organización, propiedad o cualesquiera otros aspectos (El Troudi y Monedero, 2006:94). En cuanto a la evolución y la construcción de un concepto, un material del Ministerio de Energía y Petróleo-Pdvsa expresa:

Son Empresas de Producción Social¹ las entidades económicas dedicadas a la producción de bienes o servicios en las cuales el trabajo tiene significado propio, no alienado y auténtico, no existe discriminación social en el trabajo y de ningún tipo de trabajo, no existen privilegios en el trabajo asociados a la posición jerárquica, con igualdad sustantiva entre sus integrantes, basadas en una planificación participativa y protagónica y bajo régimen de propiedad estatal, propiedad colectiva o la combinación de ambas (Ministerio de Energía y Petróleo-PDVSA, 2006:1).

Está por promulgarse una ley que defina y precise esta figura. «La Ley deberá ser desarrollada a la luz de las vivencias sistematizadas, y en virtud a los aportes que las propias comunidades y los integrantes de las EPS ofrezcan. Debe ejemplarizar la idea señalada: premiar lo social, castigar lo antisocial, desechar lo socialmente ineficiente» (El Troudi, 2006:9).

Con lo expuesto, seguirá predominando que el modelo de EPS «Variará de acuerdo a las especificidades de cada caso, si bien siempre su condición esencial es la participación» (El Troudi y Monedero, 2006:23). Por ahora, con las experiencias acumuladas, los autores reconocen que en las EPS se encuentran distorsiones,

...como instrumento para la flexibilización y precarización laboral a través de la externalización de la producción. Estas EPS -que no tienen posibilidades de encontrar otros proveedores o compradores-, deben someterse a las reglas del juego que le fija la empresa madre, repitiéndose errores que ya se cometieron en el capitalismo de Estado de corte soviético (Ídem, 2006:24).

A pesar de que se señala que «las EPS son empresas que ayudan a dejar atrás el capitalismo», por otro lado se destaca que «No son empresas capitalistas de Estado» y que «La revolución bolivariana... requiere crear un nuevo inversionista privado, un nuevo con-

tingente de empresarios, referenciados en el ámbito comunitario, independientes del Estado y del mercado, consustanciados y comprometidos con la emancipación» (Idem, 2006: 97).

En cuanto a la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, la propuesta de las EPS aún no cuenta con hechos que evidencien sus virtudes. Por ello, en el capítulo referido a la cogestión del libro indicado, se mencionan como experiencias referentes a Alcasa, Invepal e Invetex (Idem, 2006: 140 y 142), y todas ellas desde el punto de vista de la participación de los trabajadores en la gestión de empresas, cuando en realidad todas fueron un fracaso, ya que si bien iniciaron ensayos participativos, al poco tiempo fueron dejados de lado (Lucena 2009). Además que, desde la perspectiva productiva convencional, en cualquiera de las opciones organizacionales que se quiera ver, tampoco han dado una respuesta satisfactoria en función de los recursos recibidos y los activos disponibles para la actividad productiva.

Regulaciones laborales

Desde la entrada en vigencia de la Constitución Bolivariana en 2000, el tema de la reforma laboral ha estado latente, las disposiciones transitorias lo planteaban. Antes del nuevo instrumento regulatorio, el DLOTTT de 2012, se habían producido regulaciones sobre las relaciones de trabajo en determinados aspectos. Incluso un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo entro en vigencia en el 2006, modificando una importante cantidad de conceptos y reglas, siendo la de mayor impacto en las relaciones de trabajo la eliminación de las empresas de trabajo temporal como mecanismo para desmejorar las condiciones de trabajo.

De las diversas reformas y regulaciones adoptadas algunas han sido bien percibidas por los trabajadores; vistos los resultados y opiniones de los actores laborales, aquí se incluye la reforma procesal del trabajo, implantada a partir del 2002, que aligeró los juicios laborales al introducir la oralidad y la mediación obligatoria; la reducción de la jornada de trabajo y la ampliación del descanso semanal; una mayor estabilidad e inamovilidad en el trabajo; las medidas sobre trabajadores discapacitados fijando cuotas porcentuales en los centros de trabajo; el trabajo doméstico incorporándolo a la tutela de legislación laboral; permitir que el trabajador sea quién decida sobre el régimen de liquidación de las indemnizaciones al término de la relación laboral;²⁰ una mayor protección de la maternidad y la familia garantizando el empleo y prolongando los lapsos de permisos; el permiso parental; y los bonos de alimentación, estableciéndolos obligatoriamente. Es nítido que en materia de relación

²⁰ Existen dos regímenes prestacionales y en la reforma se decidió eclécticamente mantener vigentes los dos —el pre 1997 y el que nació en la reforma de ese año— y que fuera el trabajador quién escogiera el que le diera mayor cantidad de bolívares, ya que según escenarios de antigüedad, inflación y ritmos de incrementos salariales, puede ser más beneficioso uno u otro. Por cierto que esto derrumbó la tesis del «despojo», como en algunos medios se le señalaba a la reforma de 1997.

individual de trabajo hay avances y progresividad. Esto determina que la inspección del trabajo se ha fortalecido para ver de cerca el cumplimiento de estas nuevas regulaciones. Los empleadores resienten que estas disposiciones han sido establecidas sin dialogo social y que algunas de ellas han traído problemas al funcionamiento productivo, en particular la inamovilidad y los cambios en la jornada laboral.

Otras regulaciones han sido polémicas por su contenido y la manera de aplicarlas, y han dado lugar a tensas relaciones entre los actores laborales, como es el caso de algunas reformas vinculadas con el área de prevención y medio ambiente de trabajo. Destacable, el fomento estatal de los delegados de prevención que forman parte de los comités de higiene y seguridad en el trabajo, obligatorios en todo centro de trabajo. Hoy se estiman más de 120 mil delegados de prevención en acciones cotidianas en la inspección y denuncia de las condiciones de trabajo, que han sustituido a los sindicatos en este campo vital de la vigilancia de la representación de los trabajadores, como es asegurar condiciones de trabajo seguras.

El principal órgano productor y ejecutor de la gran mayoría de las políticas laborales es el actual Ministerio del Poder Popular del Proceso Social del Trabajo (MPPPST), hasta fecha reciente se le denominaba el Ministerio del Poder Popular del Trabajo y la Seguridad Social (MPPTSS). En sus acciones se destaca un doble comportamiento ante su papel regulador y sancionador, por un lado riguroso con el sector privado, y por el otro, es indiferente de las anomalías e incumplimiento que ocurren en el sector público gestionado por la corriente gobernante. Otras regulaciones han estado sesgadas hacia el sector privado y han obviado a tan importante empleador como es el Estado, tal es el caso de lo relativo a la inamovilidad laboral y al cumplimiento de la legislación sobre prevención y condiciones de trabajo.

En el área de la libertad sindical y las negociaciones colectivas, las regulaciones han sido problemáticas. Por ello son notorias las dificultades que experimenta el movimiento sindical para su desenvolvimiento, incluso ya no se explica el asunto por el hecho de ser un movimiento de orientación opositorista u oficialista, pues las dificultades en su accionar en el caso de las empresas y entes estatales abarcan y afectan la acción sindical en general, cualquiera sea el signo y orientación política ideológica de la dirigencia.

Esta situación ha llevado al extremo de la criminalización de la acción sindical cuando de lo que se trata es de reclamar al patrono el cumplimiento de sus obligaciones. El asunto se agudiza por la muy frecuente desobediencia de patronos públicos a las decisiones de los entes administrativos del trabajo.

El resumen anterior lleva a la necesidad de plantearse un balance entre los avances en las regulaciones laborales, así como los retrocesos y las situaciones de estancamiento que se observan. Este balance no es sólo de textos y discursos. Ciertamente Venezuela es una sociedad, *aparentemente*, muy legalista y reglamentista, que privilegia los textos legales, antes y por encima de las instituciones y su funcionamiento. Destacamos lo de *aparentemente*

porque, apenas puesto el ejecútese a una nueva ley o reglamento, se reduce el interés de los promotores y de la opinión pública en general en la instrumentación y aplicación debida. Esto acentúa situaciones de discrecionalidad, así como problemas de interpretación en la aplicación de lo aprobado.

Sobre lo relativo a la valoración de las instituciones y la transparencia en el funcionamiento de los contenidos en las regulaciones laborales hay una gran tarea por delante. Se trata de una acción permanente de monitoreo y vigilancia que interesa a toda la sociedad, ya que refiere al tema del trabajo y la producción de bienes y servicios. El ministerio del ramo es opaco en la divulgación de la información y limitado en los análisis requeridos; de hecho, las reformas de fondo en materia laboral han sido por leyes habilitantes sin debate parlamentario y no se conocen de los estudios e investigaciones que sirven de sustento a los cambios aprobados e implementados.

El principal esfuerzo de construcción reguladora en materia laboral es el que trajo consigo el Decreto con rango y fuerza de la LOTTT, un texto que contiene modificaciones que exceden lo que venía siendo identificado como reforma puntual. Es decir que, fue más allá de la modificación requerida por la disposición transitoria de la nueva Constitución, que refería a tres asuntos concretos: al régimen de prestaciones sociales, a la reducción de la jornada y al aumento del tiempo para las prescripciones. También fue más allá de la reforma que llamamos adecuación, que incorporaría normas que adaptaban la nueva ley laboral a modificaciones que estaban en el cuerpo de la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela.

El propósito de dicha ley, más que la relación entre trabajadores y empleadores, sus redactores la presentan como el proceso social del trabajo, es decir, representa un cambio desde la protección del trabajo como hecho social, hacia la inclusión del trabajo como un elemento central pero no único en una configuración mayor, que podría estar intentando justamente transformar la relación de trabajo hacia otras formas de organizar la producción de carácter marcadamente estatal, aunque se conserve la propiedad privada de los medios de producción.²¹

Ya con el marco regulatorio anterior y el conjunto de las políticas económicas, el empleo se venía resintiendo. Sólo crecía a nivel formal el empleo público, pero con las reservas de que la mayor parte era simplemente empleos que pasaban del sector privado al público, consecuencia de las estatizaciones. En tanto el empleo informal mantiene su espacio en el conjunto de la población económicamente activa.

²¹ Héctor Jaime (2012:261) lo expresa de la siguiente forma «este control del Estado nos lleva a concluir que la función perseguida por la Lottt no es la de brindar protección a los trabajadores, sino la de implantar un sistema en el cual todo se encuentre en función de lograr los fines del Estado. Lo que nos recuerda cierta frase: 'Todo dentro del Estado, nada contra el Estado, nada fuera del Estado'».

¿A cuántas personas beneficiará esta ley? A la población trabajando en el sector formal sin duda. A la informalidad no dejará de beneficiarla pero en una proporción menor. Las unidades productivas en este sector no son fácilmente controlables e inspeccionables por las instituciones de la Administración del Trabajo. Hay que recordar que entre los siete millones que laboran en el sector formal hay importantes contingentes de informales²² que, si bien laboran para empresas formales, lo hacen en un estatus de precariedad tal que incluso no están cubiertos por la legislación y la seguridad social (Lucena, 2012).

Una legislación del trabajo es una regulación para la relación entre las partes; sin embargo, en el discurso oficial se repite que ésta es una ley para los trabajadores. La construcción de auténticas leyes e instituciones para estos tiene dos campos esperando ser atendidos, uno el de la seguridad social y el otro el del empleo. Parece que en ese orden se inscribía la reciente medida de plantear desde el Ejecutivo que los trabajadores informales pasarían a la Seguridad Social. Hay que recordar que ya desde hace largos años existe en la Seguridad Social el régimen de inscripción de los informales, pero que ha tenido muy poco éxito. Una razón importante es porque les exige cotizar tanto el aporte de trabajador como el aporte patronal, sumando todo el 13 por ciento de su salario, mucho más que lo cotizado por los trabajadores dependientes del sector formal; este aspecto se mantiene en lo anunciado por el gobierno.

El régimen prestacional de empleo, vigente desde el 2005, al no contar con la institucionalidad necesaria deja sin ejecutar todo el potencial apoyo que el Ejecutivo debe a los trabajadores en cuento a empleo, orientación, inserción, capacitación y formación.

La construcción de la reforma de la más importante legislación laboral se hizo en el marco de una ley habilitante concedida a la Presidencia a raíz de la tragedia ocurrida en una zona del país con motivos de torrenciales lluvias. Inexplicablemente se incluyó entre las leyes para atender esa contingencia la construcción de la nueva legislación laboral. De ahí que el parlamento no intervino, no hubo debate, no hubo diálogo con empresarios y sectores sindicales; tan solo una Comisión Presidencial integrada por Ministros, Parlamentarios oficialistas, Magistrados, Profesores de Legislación Laboral, sindicalistas y un empresario, todos identificados con el gobierno.

El descenso de la Convención Colectiva

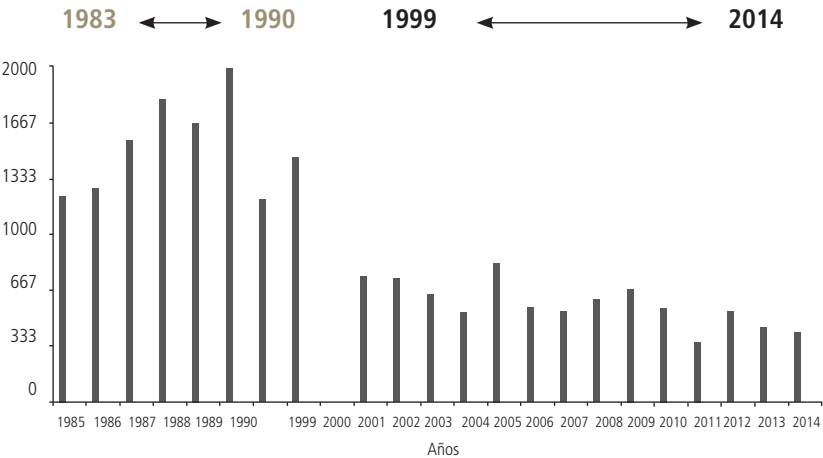
Las convenciones colectivas son expresión de la libertad sindical. En tanto esta experimente restricciones, ellas se reflejan en el desenvolvimiento de las primeras. Al plantearse su análisis

²² Según el concepto de informalidad de la OIT desde 2003, el cual aún no ha sido adoptado por la entidad de recolección y procesamiento estadístico nacional, INE.

es necesario tener presente el contexto que permite su evolución. Lo anterior se afirma por el marcado descenso que experimenta la negociación colectiva en los últimos años. Salvo los años 2002 y 2003, con descensos pronunciados en los indicadores económicos, el resto de estos años que corren del siglo XXI no darían razones económicas al pronunciado descenso de las negociaciones colectivas.

Las negociaciones colectivas han venido paulatinamente reduciéndose, como puede verse en la gráfica siguiente. Veamos el contraste de los cerca de dos mil convenios colectivos negociados anualmente en varios años de la década del ochenta. En contraste, en los años que corren desde 1999 al presente, apenas en los dos primeros se superaron las setecientas negociaciones: 753 en 1999 y 741 en 2000. En la década de los noventa, no obstante las dificultades financieras de la economía venezolana, cuando el barril del petróleo llegó a bajar hasta ocho dólares, no hubo menos de un mil convenios negociados en cada año. En lo que va del presente siglo, el número de convenios negociados ha oscilado entre un mínimo de 360 –año 2011– y un tope de 680 –año 2005– anualmente (Memorias del MPPTSS).

Gráfico 2
Convenios colectivos firmados. Evolución: ascenso, descenso



Fuente: Memorias del Ministerio PP Trabajo y Seguridad Social.

En las relaciones de trabajo primero surgen las organizaciones de trabajadores y luego las convenciones colectivas. Para ambas instituciones un marco favorable para la libertad

sindical es imprescindible. El marco comprende varias dimensiones, pero es esencialmente político. Es decir, que las fuerzas dominantes en una determinada etapa histórica accedan a facilitar el desarrollo de estas instituciones. Por supuesto que esto sólo resultaría si las fuerzas en el poder sienten el peso de las presiones y demandas de los diversos sectores laborales.

En las relaciones de trabajo venezolanas, la negociación y la convención colectiva se instalaron positivamente en la práctica de los actores laborales directos. En los antecedentes de las negociaciones colectivas se cuenta que es una institución que recibió su mayor impulso en los años sesenta del siglo pasado en adelante, al tiempo que se extendía la sindicalización en el marco del fomento de la industrialización por sustitución de importaciones, y de la instalación de las empresas básicas por parte del Estado. Luego en los años setenta la institución experimenta otro salto en su desarrollo al extenderse el mecanismo en el ámbito de las entidades estatales. Luego de varias décadas de crecimiento sostenido la institución se resiente en los primeros años de la década del ochenta, consecuencia de las primeras manifestaciones de dificultad económica.

La negociación colectiva está descentralizada, predomina la negociación por empresas; sin embargo, existe un régimen legal que permite la negociación por rama de industria, la cual se ha desarrollado discretamente. El escaso desarrollo de la negociación por rama de industria va asociado al hecho de predominar el sindicato de empresa como unidad de organización de los trabajadores. Además, los empleadores privilegian negociar por empresa, incluso en aquellos grupos que están conformados por varias empresas vinculadas entre sí.

Se mantiene como negociación más importante de rama productiva a nivel nacional la del sector de la construcción. Otros sectores practican este tipo de negociación, pero no a nivel nacional, sino regional; tales son los casos de gráficos, lavanderías, estaciones de expendio de gasolina; por cierto, se trata de unidades productivas en donde predominan pequeñas y medianas industrias.

En las más importantes negociaciones colectivas, como en la industria petrolera, siderúrgica, hierro, empresas estatales en general, existe una notable intervención política orientada a impedir la ocurrencia de conflictos como consecuencia de las negociaciones colectivas. Estos contratos, tradicionalmente ejercían una notable influencia en el resto, pero hoy son innumerables los centros de trabajo del ámbito privado que cuentan con mejores beneficios salariales y económicos que aquellos. Además gozan de un mayor cumplimiento pues en el sector público es traumático el desarrollo de las relaciones de trabajo por el no cumplimiento de lo negociado.

¿Qué factores contribuyeron al decaimiento de las negociaciones colectivas? En líneas generales las políticas públicas no han sido favorecedoras del desarrollo sindical. En un principio el gobierno entendió que el sindicalismo era una base de sustentación del antiguo régimen y que, por tanto, debía mantenerlo a distancia. Agréguese que el liderazgo

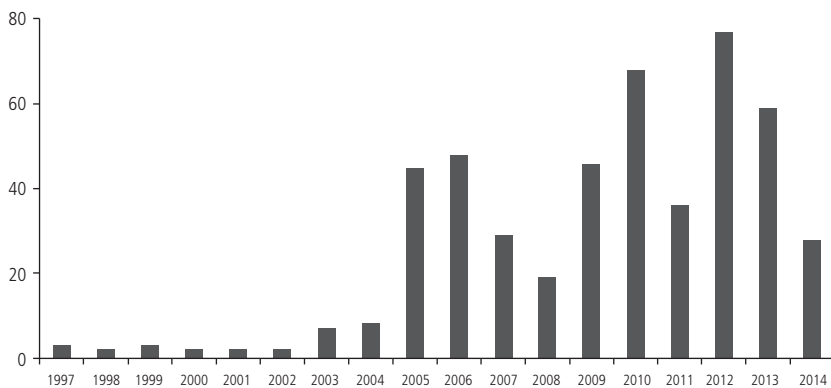
sindical hizo causa común con el empresariado en acciones de confrontación abierta con el régimen, de las cuales salió derrotado. Ante el vacío dejado por el sindicalismo opositor, el gobierno fomentó un sindicalismo propio, pero con limitada autonomía, que no ha facilitado el fomento de negociaciones colectivas como práctica reivindicativa propia del movimiento, dando lugar a prolongados lapsos de vencimiento de convenios sin su negociación.

Violencia Sindical

En Venezuela ser sindicalista de la industria de la construcción es una actividad altamente peligrosa. El Informe anual del Observatorio Venezolano de Conflictividad Social nos informa del número de sindicalistas o trabajadores asociados con sindicatos de diferentes actividades, que fueron asesinados en el transcurso de cada año. El gráfico nos informa desde 1997 hasta el primer semestre del 2014. El lapso correspondiente al gobierno bolivariano suma 538 personas asesinadas por sus actividades sindicales, de ellos el 90 por ciento vinculado con el sector de la construcción. Importante destacar que en el Anexo Laboral del Informe de Provea pueden verse los nombres y apellidos, fecha y circunstancias del asesinato ver: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/27AnexosLaborales.pdf>

Gráfico 3

Sindicalistas asesinados



Fuente: Informes varios años de Provea, Vicaría de los DDHH y Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social.

Hay que destacar que la violencia en los medios sindicales y laborales se expresa en su forma más extrema en el homicidio, pero abundan situaciones menos noticiosas, de intimidación, tortura, hostigamientos, amenazas, despidos, desplazamientos forzados, atentados con o sin lesiones, allanamientos, criminalización, campañas de desprestigio, daños psicosociales, absolutamente todas violadoras de derechos humanos fundamentales.

En estos casos, ya no son patrimonio del sector de la construcción, sino que son visibles en muchos otros sectores productivos, tendiendo a su generalización.

De las fuentes oficiales, la sociedad espera y demanda que el Ministerio Público y el Ministerio del área laboral, se hagan eco, registren y actúen ante una situación tan alarmante como esta. Pero en una u otra Memoria o Informe anual presentados a la Asamblea Nacional por parte de esos organismos, por medio de los cuales reporta sus actividades institucionales, no hay una frase referida al tema. Se puede concluir, que para el Estado venezolano el problema no existe. Se ha destacado que una característica de la divulgación oficial de los temas del mundo laboral es la opacidad, pero en este caso la situación es extrema, ya que más que eso es la ignorancia total del asunto.

Situación similar se observa en instancias sindicales internacionales. Tal es el caso de la Confederación Sindical Internacional (CSI) organismo al cual están afiliadas algunas organizaciones sindicales venezolanas. Pues bien, en su Informe de lo acontecido en el 2011 (CSI, 2012), no informa sobre el tema, más bien reporta con justificada alarma el asesinato de 29 sindicalistas en Colombia y 10 en Guatemala, cuando para ese año en Venezuela hubo 36 asesinatos. En esos dos países hay una manifiesta y abierta sensibilidad por corregir este problema por parte de densos sectores de la sociedad, incluido entes estatales. La imagen de la situación laboral venezolana es percibida generosamente por esta entidad sindical internacional.

La baja percepción de la extrema violencia en los ámbitos sindicales venezolanos es semejante a la violencia general en la sociedad. Véase que el Observatorio Venezolano de la Violencia informa que en el 2012 ocurrieron 21.692 homicidios, lo que equivale a 73 por cada cien mil habitantes; sin embargo en los medios internacionales es más visible este problema en México, en donde la tasa para este mismo año es de 23, más de tres veces menos. Luego en el 2013, se registran 24.763 muertes violentas en el país y una tasa igualmente conservadora de 79 fallecidos por cada cien mil habitantes.

La opacidad venezolana la señala M. Tarre,²³ estudioso del tema de la seguridad:

El gobierno no informa, no revela cifras oficiales; cerró tiempo atrás las oficinas de prensa en los cuerpos policiales nacionales, mantiene una conveniente opacidad que le permite acusar a los medios de comunicación nacionales de generar campañas de desinformación o de desestabilización cuando publican las inocultables efectos de la violencia y criminalidad.

Se han destacado los datos numéricos y la insensibilidad oficial ante el problema, dejando impune una alta proporción de los casos. Si la impunidad general de los homicidios

²³ «Visible en México, invisible en Venezuela» El Nacional, 20-01-13.

es alarmante, la de los sindicalistas es aún mayor. «...en el 2009, por cada cien homicidios se realizan 9 detenciones. Por ello se habla de 91 por ciento de impunidad, con la concesión de que una detención no es sinónimo de juicio, sino de una averiguación que si no arroja resultados, el sospechoso o testigo queda libre» (Briceño, 2010: 9).

El tratamiento noticioso que ha venido adquiriendo el asesinato de sindicalistas y trabajadores asociados con sindicatos corre el riesgo de convertirse en una rutina, dando lugar a la banalización de estos hechos, pasando a convertirse en problemas y manifestaciones de la violencia común, cuando en el ámbito laboral hay instituciones y responsables, de aquí que hay a quienes habría que interpelar, pedir explicaciones y exigir acciones.

Seguridad Social

El nuevo régimen consiguió al llegar al poder un paquete de propuestas de leyes de Seguridad Social que promovían su reforma, producto del acuerdo tripartito celebrado al momento de realizar reforma de la ley orgánica del trabajo en 1997.

La institución que maneja la seguridad social, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, es al mismo tiempo organismo rector, administrador, financiero y prestador de los servicios médicos. En todos sus frentes presentaba déficit de funcionamiento y de calidad de servicios. Dos factores eran determinantes para mantener esta institución postrada, primero la extrema bonificación salarial, que daba lugar a que los trabajadores cotizaban con base en una mínima porción de sus ingresos y, en segundo lugar, la masiva evasión de la seguridad social, en desmedro todo ello de la sustentación económica de tan importante institución.

Desde el mismo momento que se redactó la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela se le dio debida jerarquía a la Seguridad Social. Se mencionaron las protecciones que debían brindarse a la población trabajadora. Un abanico amplio y avanzado con relación a la trayectoria del país en este campo, avanzado incluso respecto a los otros países de la región. Se fijaron plazos, pero no se han cumplido. A quince años de vigencia de la constitución, aún persisten los retrasos en esta materia. Los temas jubilaciones y salud son los postergados. Otros campos de la seguridad social han logrado que sus regulaciones se hayan aprobado, aunque también algunos aún tienen la mora por no haberse avanzado en la creación de sus instituciones y mecanismos de funcionamiento.

Pero el caso concreto de las jubilaciones ha sido amortiguado con un incremento importante del número de ellos. Haber pasado de menos de quinientos mil jubilados cobrando su pensión a dos millones y medio en quince años es un hecho relevante. Sin embargo, el esquema del sistema no tiene el sustento ni la institucionalidad que amerita y exige la estabilidad financiera para un colectivo tan importante. Por ello inquieta que para pagar las pensiones de los últimos años se recurre a la emisión de bonos de deuda pública, con vencimientos entre el 2015 y el 2027. ¿Qué futuro se construye para las generaciones

venideras si les dejan deudas adquiridas para pagar pensiones, así como también para prestaciones y salarios? Teóricamente las deudas se adquieren para aumentar la capacidad productiva y la infraestructura de un país.

Tras el anuncio de la devaluación del 8 de febrero 2013, el Ministro de Planificación Jorge Giordani, llegó a expresar que: «¿De dónde se van a sacar los reales para mantener los 2 millones y medio de pensionados? Eso es justo, nadie discute la justicia, pero eso cuesta».²⁴ Para ese año, cómputos realizados en el primer semestre preveían que el monto del gasto para la cancelación de las pensiones había aumentado 32 por ciento. Para el final del año, era una cifra conservadora si tomamos en cuenta dos consideraciones: que en septiembre se produjo un incremento de un 10 por ciento en las pensiones y que en el 2012 el incremento del gasto social por pensiones aumentó en un 87 por ciento. De 31.5 millardos se saltó a 59.

Los receptores de esas pensiones de jubilación y la sociedad toda requieren que un pago que es vital para la sobrevivencia no tenga tal fragilidad. Se destaca esto último porque la pensión es una contribución al sostenimiento del jubilado, pero evidentemente no le cubre todas sus necesidades; incluso la cesta alimentaria está por encima de su monto y más aún la cesta normativa.

Recientemente, ha llamado la atención que personas de 70 o más años continúan trabajando en empleos dependientes. Subrayamos esto último porque para los trabajadores por cuenta propia de nuestro país, pocos beneficios derivan de la seguridad social y por tanto pasan de largo la edad de la jubilación y forzosamente tienen que atender cotidianamente sus tareas.²⁵

En torno a estos casos, cabe destacar que la expectativa de vida del venezolano se ha venido incrementando. Si bien la edad mínima para la jubilación por legislación de la seguridad social es de 55 años para la mujer y 60 para los hombres, es baja al comparar con países de equivalente desarrollo que el nuestro. Lo otro es que en estos tiempos de alta inflación y luego de haberse restituido el pago de las prestaciones sociales multiplicando el último salario por el número de años de servicio, se agrega una cantidad importante de recursos a cobrar en el cheque de liquidación de las prestaciones sociales. De aquí que, en aquellos casos de una prolongada prestación de servicios a un mismo empleador tenga sentido prolongar la edad de dejar la vida activa. Aparte del hecho que un porcentaje importante de trabajadores han retirado sus prestaciones con el régimen que inició su vigencia con la reforma de la LOT en 1997, el sistema que persiste no favorece a los trabajadores de

²⁴ Mayela Armas en El Universal, 20-7-2013.

²⁵ Los casos en cuestión son trabajadores que prestan servicios en Sidor. Otros casos están en la empresa Domínguez y Compañía.

alta antigüedad y aún menos en tiempos de alta inflación como los que vivimos; aunque si favorece en los casos opuestos, es decir trabajadores con poca antigüedad.

El segundo factor a destacar es que, al dejar la condición de activo, la generalidad de los trabajadores pasan a recibir sólo la pensión del Seguro Social, que invariablemente equivale en nuestro caso al salario mínimo, cualquiera haya sido el nivel salarial con el cual cotizaran en su vida laboral. Esto representa para quien devengue ingresos que estén por encima del salario mínimo un desmejoramiento de sus ingresos y de calidad de vida. Este es el caso que explica la situación de trabajadores que alcanzan la edad de jubilación y prefieren quedarse trabajando porque la pensión es insuficiente para mantener su calidad de vida.²⁶

Sin duda hay que prestarle atención a la organización social y gremial de los jubilados, entendida como una conquista laboral pero que la débil institucionalidad que hoy muestra la coloca en delicada situación de fragilidad.

Sobre el tema de la evasión se reconoce que el establecimiento de la solvencia laboral ha contribuido a su disminución. Se trata de un requisito establecido por el despacho laboral el cual es requerido a las empresas para poder hacer diversos trámites ante el Estado y que exige entre otros requisitos estar solvente con los aportes al IVSS. Uno de los trámites fundamentales para las empresas es el acceso a las divisas preferenciales en el marco del control gubernamental establecido a principios del 2003, vigente desde entonces. Importante llamar la atención que la solvencia laboral sólo se exige al sector privado.

Conclusiones

Este documento se planteó analizar las políticas laborales hacia los sindicatos y cuáles han sido sus impactos. En tal sentido, si bien el discurso oficial destaca que la revolución bolivariana tiene en los trabajadores su principal apoyo y destinatario para lograr sus propósitos de transformación de la sociedad venezolana a estadios superiores de bienestar y de felicidad, se observan decisiones y acciones que no han permitido el fortalecimiento del movimiento de los trabajadores. Más bien, además de enfrentar los problemas propios de la relación de los sindicatos con los patronos, se agrega el tener que responder a políticas gubernamentales que limitan los espacios de la acción sindical.

²⁶ Para pagar jubilaciones en algunas pocas empresas se han creado fondos con aportes patronales y de los trabajadores. El más robusto de ellos experimentó un desfalco descomunal, lo ocurrido con el Fondo de Jubilaciones de los Petroleros. Un fondo creado con los aportes de los trabajadores que hace dos años fue objeto de un multimillonario desfalco -540 millones de US \$- descubierto en los EEUU cuya justicia ha tomado medidas, pero que lamentablemente las instituciones públicas venezolanas aún no han cumplido con sus obligaciones y con los trabajadores afectados, todo ello causando un perjuicio a los contribuyentes del fondo (<http://hectorlucena.blogspot.com/2011/03/seguridad-social-insegura.html>). En los dos últimos años los miembros del fondo han dejado de percibir un noventa por ciento de los dividendos que corresponderían para el capital del fondo.

La revolución bolivariana ha sido promotora de las consultas electorales en los diversos ámbitos del quehacer político y efectivamente en sus inicios fue muy entusiasta en promover las elecciones hasta más allá incluso de los cargos públicos. Tal fue el caso del referéndum para obligar al movimiento sindical (ente privado) a hacer elecciones supervisadas por un ente externo estatal (CNE) pero fueron las únicas de carácter general y nacional en el 2001 llevadas a cabo hasta ahora, y con un resultado favorable a las fuerzas opositoras. Entonces, el gobierno optó por desconocer los resultados violando la regla básica del que compete en una contienda, aún más cuando el órgano que administró este proceso era del total control gubernamental, como sigue siéndolo. Han pasado quince años y el oficialismo es reticente para llevar a cabo elecciones en los entes sindicales de segundo y tercer grado. En cuanto a las organizaciones de base, es ineludible llevar a cabo sus elecciones, porque de lo contrario entran en un estatus creado por el gobierno, la llamada mora electoral, que inhabilita al sindicato para ejercer sus funciones más importantes de representación.

Es interesante tener presente que la inestabilidad de la economía y la producción venezolana han evolucionado en dirección contraria a ofrecer un contexto favorable al desarrollo sindical. Empecemos por tener claro que como condición primaria para este desarrollo es necesaria la existencia de empresas y de sectores productivos con estabilidad en su funcionamiento.

En general los sistemas económicos mundiales han evolucionado en una dirección que no facilita las condiciones para el desarrollo sindical. En algunos casos es el desempleo, pero en otros, es más por el deterioro del mercado del trabajo, sea por la vía de la informalidad o la precarización. Igual complejidad le plantean a los trabajadores para organizar los procesos de reestructuración productiva para reemprender el crecimiento.

En el medio oficial predomina un discurso que menciona la centralidad del trabajo y el apoyo a los trabajadores; sin embargo, predomina una política que gradualmente ha venido minando y erosionando al movimiento de los trabajadores y sus organizaciones sindicales. Se privilegia ofrecer beneficios a los trabajadores en tanto individuos, pero no a ellos mismos en tanto afiliados a organizaciones colectivas. Por eso la muy frecuente dificultad para la negociación de convenios colectivos y la represión a la protesta laboral. Esta muy justificadamente se ha multiplicado y ha alcanzado desde hace varios años la razón de protesta más frecuente en el país, incluso por encima de aquellas motivadas por necesidades y problemas de aguda repercusión en la vida familiar y social, sea por la inflación, el desabastecimiento, la inseguridad, el deterioro de los servicios públicos, o la violación de los derechos humanos.

Predomina igualmente un discurso anti empresa, que ha dado lugar a la existencia de casos en los que los propios trabajadores han hecho causa común con muchos empresarios que se ven acosados y en dificultades, derivado del funcionamiento del modelo económico. Este fenómeno se ve complementado con el hecho de que la mayoría de las empresas que

han pasado a manos del gobierno no logran mantener sus niveles de producción y suelen caer en dificultades para cumplir con los compromisos contractuales. Quienes en ellas continúan trabajando pasan a experimentar diversas situaciones de incertidumbre, que se agregan a las ya existentes de prestar servicios en una empresas que venía mostrando señales críticas en la producción y funcionamiento en general.

Referencias bibliográficas

- Abadi, Anabella** (2015). «Todo lo que debe saber sobre la actualidad del sector Construcción en Venezuela» en <https://saladeinfo.wordpress.com/2015/04/03/todo-lo-que-debe-saber-sobre-la-actualidad-del-sector-construccion-en-venezuela/> (consultado el 6/4/2015).
- Arenas, Nelly, Consuelo Iranzo y Jacqueline Richter** (2014). «Neoautoritarismo y neocorporativismo bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999-2012)» en Juan Carlos Celis, coord., *Reconfiguración de las relaciones entre Estado, sindicatos y partidos en América Latina*, Bogotá, Clacso-Escuela Nacional Sindical.
- BCV Datos económicos** (2012). <http://www.bcv.org.ve/c4/notasprensa.asp?Codigo=10326&Operacion=2&Sec=False>(consultado 08/01/15).
- Briceño León, Roberto** (2014). <http://informe21.com/observatorio-venezolano-violencia-0> (consultado el 09/01/15).
- Briceño León, Roberto** (2010). «La delincuencia en Venezuela es un asunto de salud pública», en *ABC de la Semana*, Valencia, 2 de septiembre, pp. 8-9.
- Canova Antonio, Luis Herrera, Rosa Rodríguez y Giuseppe Graterol** (2014). *El TSJ al servicio de la revolución. La toma, los números y los criterios del TSJ venezolano (2004-2013)*, Edit. Galipán. Caracas.
- Colina Rojas, Ali** (2006). «El nuevo cooperativismo venezolano: Una caracterización basada en estadísticas recientes» *Revista Cayapa, Revista Venezolana de Economía Social*, año 6, n° 12, pp. 227-248 Universidad de Los Andes, ULA NURR, Trujillo, Ciriéc.
- Confederación Sindical Internacional -CSI-** (2012). «Informe sobre las violaciones de los derechos sindicales 2012», en web <http://survey.ituc-csi.org/Americas-Global.html?lang=en> (consultado: 15/10/2014).
- El Troudi, Haiman** (2006). «Nos invitaron a debatir sobre el socialismo del siglo XXI», disponible: <http://www.innovaven.org/quepasa/polpub2.pdf> (consultado: 12/09/2013).
- El Troudi, Haiman y Monedero** (2006). *Empresas de Producción Social. Instrumento para el Socialismo del Siglo XXI*, 2ª. ed., Caracas, Ed. Centro Internacional Miranda.
- Ellner, Steve** (1993). *Organizad labor in Venezuela, 1958-199. Behavior and concerns in a democratic setting*, USA, Edit. Scholarly Resources Books.
- ENCOVI** (2014). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, UCV/USB/UCAB. <http://www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/empleo.pdf> (consultado 26/04/2015).
- Ermida, Oscar** (1995). «El futuro del Derecho del Trabajo y las Relaciones Laborales» en *Sindicalismo Latinoamericano: entre la renovación y la resignación*, Brasil, Edit. Nueva Sociedad.
- Freitez, Nelson** (2007). «Avances y limitaciones de la política de promoción cooperativa sobre la participación de las cooperativas en la gestión pública», en Lucena, H, coord., *Cooperativas, empresas, estado y sindicatos. Una vinculación necesaria*, Valencia, Edit UC-UCLA, pp. 291-302.

Instituto Nacional de Estadística -INE- (2015) Datos de pobreza http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104:pobreza&Itemid=45# (consultado 07/01/15).

Harnecker, Marta (2005). *Los desafíos de la cogestión. Las experiencias de Cadafe y Cadela*. 1ª. ed., Colección Testimonios, n° 2, Biblioteca Popular, La Burbuja Editorial, Alcaldía de Caracas.

Hernández, Aymara (2008). «Externalización, vinculaciones interempresariales y redes de cooperación. Caso de estudio de organizaciones pertenecientes al ramo de equipos, repuestos y servicios de maquinaria pesada en Venezuela, período 1995-2004», Tesis Doctoral en Estudios del Desarrollo, Cendes,UCV.

Iranzo, Consuelo (2011). «Chávez y la política laboral en Venezuela» en *Trabajo*, año 5, n° 8, julio-diciembre, tercera época. México.

Iranzo, Consuelo y Jaqueline Ritcher (2005). «La relación Estado-sindicatos en Venezuela (1999-2005)» en *Venezuela visión plural. Una mirada desde el Cendes* (tomo II), Caracas, Cendes-Bid & Co.

Iranzo, Consuelo y Jaqueline Ritcher (1999). *La Privatización: ¿ruptura en las relaciones laborales?* Caracas, Ed. Cendes-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

Iturraspe, Francisco (2001). «El movimiento sindical venezolano en la época de la mundialización, la transición del 'punto-fijismo' al 'bolivarianismo'» en De la Garza, Enrique, comp., *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*, México, Edit. Clasco-UAM- CILAS, pp. 109-134.

Iturraspe, Francisco. (1991). *Materiales para el estudio de la organización sindical y la negociación colectiva por rama de industria en Venezuela*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert.

Jaime, Héctor (2012) «El trabajo como proceso social», *Revista Sic*, Centro Gumilla, n° 746, julio, pp. 259-262.

López, Margarita (2011). *Democracia participativa en Venezuela*. Temas de Formación Socio Política, n° 11. Caracas, Edit. Centro Gumilla.

López Maya, Margarita y Luis E. Lander (2001). «Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998» en Emir Sader, comp., *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, Edit Clasco, pp.231-254.

Lucena, Héctor www.hectorlucena.blogspot.com (consultado entre el 2014-2015).

Lucena, Héctor (2012). «Apuntes para políticas de fomento del empleo» en *Revista Derecho del Trabajo*, n° 13 -Extraordinaria-, pp. 75-85. Edit. Fundación Universitas.

Lucena, Héctor (2009). *Lo laboral en tiempos de transición*. 1ª reimpresión, Valencia, Edit. UC.

Lucena, Héctor (2008a). *Relaciones de Trabajo en el nuevo siglo*, Caracas, Edit Tropykos, 3ª.ed.

Lucena Héctor (2008b). «Revolución Bolivariana y sindicalismo» en *Revista Veredas*, Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-Unidad Xochimilco «Instituciones Laborales para el Siglo XXI», n° 16, 1er. semestre, México, pp. 85-106.

Lucena, Héctor, coord. (2007). *Cooperativas, empresas, estado y sindicatos. Una vinculación necesaria*, Ed. Universidad de Carabobo-Fondo Editorial UCLA.

Lucena, Héctor (2003a). «Confrontación y paros nacionales en Venezuela. Exploración preliminar» en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 8, n° 15, Buenos Aires, pp. 173-192.

Lucena, Héctor (2003b) «Sindicalización y nuevas formas organizacionales empresariales» en J. Ritcher y Y. Delgado, comp., *El trabajo desde diversas miradas*, Valencia, Ed. UCV-UC, pp. 35-59.

Lucena, Héctor y Hermes Carmona (2011). «La industria venezolana, auge y ocaso a través de tres modelos productivos» en *Ensayos de Economía*, n° 39, julio-diciembre, Medellín.

Machado, Jesús, coord. (2008). *Estudio sobre cooperativas en cuatro estados de Venezuela*, Caracas, Ed. Fundación Centro Gumilla.

Ministerio de Energía y Petróleo-PDVSA (2006). «Empresas de Producción Social. Preguntas y respuestas», Caracas, Gerencia Corporativa de Empresas de Producción Social.

Ministerio del Poder Popular del Trabajo y la Seguridad Social, Memorias e Informes de varios años.

Navarro, Sandra (2007). «En qué consiste el Proyecto Bolívar 2000 de Hugo Chávez», noviembre; <http://snavarro.wordpress.com/2007/11/28/en-que-consiste-el-proyecto-bolivar-2000-de-hugo-chavez/> (consultado el 06/01/15).

Nelson, Brian (2012). *El silencio y el escorpión. Crónicas de un golpe de estado*. Caracas, Editorial Alfa.

Obuchi, Richard, Bárbara Lira y Anabella Abadi (2011). *Gestión en Rojo*, Caracas, Ediciones IESA.

Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social. Informes de varios años. <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/category/violencia-sindical-2>.

Observatorio Venezolano de la Violencia <http://observatoriodeviolencia.org.ve/ws/informe-del-ovv-diciembre-2013-2/> (consultado 09/01/15).

Organización Internacional del Trabajo (2015). «Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones» Ginebra, en web http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_343026.pdf (consultado 6/7/15).

Parker, Dick (2007). «El desarrollo endógeno: ¿camino al socialismo del siglo XXI», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 13, n° 2, Caracas.

PDVSA (2004). *Caballos de Abril. Los que hicieron la historia. Sucesos en la Refinería El Palito 2002-2003*, Ediciones El Cayapo, Superintendencia de Asuntos Públicos, Refinería El Palito.

Quiroz, A. (2008). quirosorradi.blogspot.com/2008_04_01_archive.html, /

Ramírez Serfaty, Eddie (2010). *La indoblegable sociedad venezolana. Relatos de un petrolero*. Caracas, Edit. Los libros de El Nacional, Colección Actualidad y Política.

Rivero, Mirtha (2010). *La Rebelión de los Náufragos*, Caracas, Edit. Alfadil.

Romero, Juan Eduardo, Yessica Quiñonez, Carlos Pinto y Eduvío Ferrer (2010). «El discurso político sobre la reforma constitucional y la enmienda: Hugo Chávez y la oposición (2007-2009)» *Politeia*, vol. 33, n° 45, Caracas.

Salamanca, Luis (2011). «Necesidades, esperanzas y satisfacciones. La valoración social de la democracia desde la óptica de los sectores populares», Caracas, mimeo.

Salamanca, Luis (1998). *Obreros, movimiento social y democracia en Venezuela*, Caracas, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Edit. UCV.

Tarre, Marcos (2013). «Visible en México, invisible en Venezuela», *El Nacional* 20/01/13. Caracas.

BLANCA S/F
234

ENTREVISTA

237

RESEÑAS

Proyecto de investigación

247

Evento

251

Reseña bibliográfica

257

INFORMACIÓN

261

EDITORIAL

BLANCA S/F
236

Fernando Urrea Del sesgo tecnológico a la paleta de colores

por CARLOS MEJÍA* pp. 237-245

Fernando Urrea es uno de los más importantes estudiosos del trabajo de Colombia, razón por la cual se le hizo un homenaje en el Pre-Congreso de ALAST (Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo), realizado entre el 31 de septiembre y el 2 de agosto de este año, en Bogotá, Colombia. El encargado de hacer su semblanza fue Carlos Mejía, para cuya preparación le hizo una entrevista, de la cual publicamos a continuación algunos extractos.

Fernando Urrea es Sociólogo de la Universidad Nacional De Colombia (1970) y Master en Ciencia Política por la Universidad de Los Andes (1979). Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Del Valle y Coordinador del Grupo de Investigación CIDSE-Colciencias «Estudios étnico-raciales y del trabajo en sus diversos componentes sociales», habiendo dirigido investigaciones sobre grupos étnicos-raciales abordando temáticas como: demografía, desigualdad social, trabajo, políticas públicas, sexualidad y género. Ha sido investigador visitante en New York University, Universidade Federal Da Bahia Ecole y Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.

Carlos Mejía (CM): *¿Qué es lo más importante que recuerdas de tu formación pre-universitaria?*

Fernando Urrea (FU): Estudié en varios colegios en Bogotá y luego en Cali con los hermanos maristas, un colegio religioso, de clase alta, muy conservador en sus normas y como por su origen le dan mucha importancia al aprendizaje del francés, terminé mi bachillerato con un buen manejo de este idioma. Las influencias más importantes que tuve en ese período provinieron de dos fuentes distintas. La primera fue la de un profesor de historia (cuyo nombre lamentablemente no recuerdo), gracias a quien leí textos sobre los

* Carlos Mejía es Sociólogo, profesor de la Universidad del Valle. La edición de la entrevista estuvo a cargo de las editoras del dossier.
Correo-e: carlmejia@gmail.com

cambios constitucionales de 1886, textos de Guillermo Hernández Rodríguez, Juan Fieri, Tomas Carrasquilla (especialmente). En esa época estaba reciente la encíclica de Juan XXIII y este profesor enfatizaba mucho en la *rerum novarum* y los cambios que se estaban dando en la iglesia católica; hacía una interpretación entre la reforma constitucional que se dio durante la presidencia de Alfonso Lopez Pumarejo (1936) que declaraba que la propiedad tenía una función social y lo que planteaba la encíclica. Todo ello me influyó notoriamente.

La otra influencia vino por un sacerdote sociólogo, Gustavo Pérez Ramírez, primo hermano de mi madre, y compañero de estudios de Camilo Torres, también sacerdote y sociólogo. La presencia de Gustavo Pérez fue muy influyente en mi casa y, antes de ser bachiller, yo iba al Instituto de investigación que él tenía y comencé a militar en actividades de acción católica y grupos cristianos que daban catecismo en barrios populares. Al terminar mis estudios de bachillerato en 1965 ya tenía muy claro que quería estudiar sociología.

CM: *¿Qué fue lo más determinante de tu experiencia en la Maestría en la Universidad de los Andes y cuáles fueron tus primeras investigaciones?*

FU: En mi formación académica, los estudios de la clase obrera en Colombia con Daniel Peco fueron muy importantes y en la maestría, la figura más destacada fue Francisco Leal, universalista, crítico del orden social y de sus partidos políticos; mantenía un debate con la sociología que nunca ha perdido. El estaba en un programa de la OIT, adscrito al Ministerio de Trabajo, sobre estudios laborales en sectores de cultivo (bananero, arroceros y cafeteros) con tres universidades, dentro del cual, con otros tres compañeros, hice mi tesis de maestría sobre el sector cafetero que después salió publicada por el Ministerio de Trabajo. Sobre ese sector y el del cultivo de la papa publiqué varios trabajos, uno de los cuales salió publicado en un libro de la OIT sobre economía campesina, que reunió a 20 expertos en sociología del trabajo y se volvió una antología. En esa época yo trabajaba economía campesina en Brasil, Perú, Chile y México.

A comienzos de los ochenta me dieron una beca para estudiar en la Universidad de New York sobre las migraciones colombianas y su inserción laboral en Estados Unidos. De allí salió un libro sobre el tema con base en una gran encuesta. En 1982 me vinculé a la Universidad del Valle y en 1984 me dieron el nombramiento. Con el SENA hice varios estudios sobre mercados de trabajo en el Valle del Cauca, el más importante de los cuales, basado en más de 80 entrevistas en empresas de la región, salió publicado en 1986. De allí siguieron diversas investigaciones en el campo de los estudios del trabajo.

Ya en la década del 90 junto con Rainer Dombois y con Anita Weiss desarrollé varios trabajos de investigación sobre la organización del trabajo, enfocándome particularmente en el tema de los mercados polivalentes y la flexibilización laboral, que es lo que ya comenzaba a hacerse muy fuerte en esa década.

CM: *Uno de los grandes debates de la Sociología del Trabajo ha sido la relación entre modernización tecnológica y modernización organizacional ¿Cuál ha sido tu experiencia al respecto?*

FU: En la década del ochenta había una gran preocupación por los efectos de la automatización. Cuando hice el estudio sobre mercados internos de trabajo, había un fuerte sesgo tecnológico; en lenguaje marxista: se le daba demasiada importancia al papel de las fuerzas productivas. En los primeros trabajos en los que yo participé tuvimos una fuerte inclinación, diría equivocada, hacia el estudio del efecto de la informática y su aplicación a procesos de producción de bienes y servicios; sobredimensionábamos esos procesos, creyendo que estaban generado grandes transformaciones en la organización del trabajo. Cuando uno observa en la década del noventa cuáles eran las verdaderas transformaciones que se estaban dando, se percata de que realmente las más importantes estaban en el campo de las relaciones sociales, o sea en las formas de contratación y de organización del trabajo. Cuando hablo de organización del trabajo hablo de su flexibilización, del pase de un modelo de trabajo por carrera (con tareas fijas y establecidas y con posibilidad de hacer una carrera laboral) a un modelo donde los cargos son flexibles y con una alta competencia en su ejercicio. A través de los estudios que hice en varias empresas y de los trabajos de grado de mis estudiantes, pude apreciar los efectos de las formas de cooperación en el trabajo que bajo la influencia japonesa y luego coreana, se comenzaron a implementar en muchas fábricas y plantas; los círculos de control de calidad y los círculos de participación se presentaban como claves para aumentar la productividad y la eficiencia de las empresas.

Me parece, entonces, que todos esos cambios de la organización del trabajo que se dan a finales del siglo XX, más que los procesos de automatización, fueron los que tuvieron mayor influencia; es decir, la gran transformación en América latina, más que en términos de innovaciones tecnológicas de punta, ha sido en la organización del trabajo y en el disciplinamiento de la mano de obra. Es ahí donde me parece que ha habido profundas transformaciones en los últimos 20 años. Con esto no se desconoce que se han dado procesos tecnológicos muy innovadores, que se han incorporado, pero en términos comparativos, ¿cuáles han sido los efectos más fuertes? Han sido en lo que se ha llamado, como también lo han dicho Enrique de la Garza, Rainer Dombois, Anita Weiss: las nuevas tecnologías blandas.

CM: *¿Qué literatura internacional referida a sociología del trabajo nutría estas experiencias?*

Hubo una literatura considerable sobre automatización en Brasil, donde se dieron procesos similares, pero la que empezó a problematizar esto fue la literatura inglesa y la francesa que comenzaban a colocar el análisis de los cambios tecnológicos en el contexto de las relaciones sociales. Yo creo que jugó un papel muy importante la obra de Coriat, de Freysinnet, toda la escuela regulacionista francesa de Boyer. Harry Braverman fue el primero del cual yo abrevé; por ejemplo para el trabajo que hice sobre los mercados internos en Bogotá, la encuesta que fabricamos era toda Bravermaniana.

CM: *¿Cuáles consideras que son los principales aportes teóricos, metodológicos o empíricos de los trabajos que has hechos en el campo de la sociología del trabajo y en el de los estudios étnico raciales y sobre minorías sexuales?*

FU: De lo que yo he podido explorar a nivel del mundo del trabajo, creo que en lo que he podido abrir camino es en los estudios de flexibilización, en los estudios del trabajo en la periferia en Colombia que es similar a otros países de la región. Pero ahora también cuando uno habla de la periferia también habla de ese proceso en Francia o EEUU porque ahí se reproducen esos procesos. Yo creo que es en esa temática en la que he aportado más y es lo más rico de los trabajos que he hecho, conceptual y empíricamente.

Hoy en día se está trabajando mucho conceptualmente sobre precarización, sobre cómo se está viviendo la precarización en la actualidad. Tú y yo pertenecemos al mundo de los privilegiados, que tenemos carreras fijas y somos de los pocos que quedan con empleos estables. Pero conocimos ese mundo en donde todavía existía eso para una gran parte de la población económicamente activa y que permitió la expansión de la clase media. Podemos por tanto contrastar aquello con el mundo de ahora donde ya no existen carreras estables en la misma empresa y en donde los empleos son parte, en los términos que emplean Luc Boltanski y Eve Chiapello en «El espíritu del capitalismo», de otra forma de organización del trabajo que se basa en proyectos, que se basa en el fraccionamientos de actividades. Y yo lo he vivido y lo he escrito tanto para el trabajo calificado como no calificado, aunque es peor para el no calificado, que es el más característico del mundo de trabajo hoy día. Pero eso no solo se ve en Colombia sino que opera en todas las sociedades. Ahora mismo en Cuba me tocó observarlo, con la expansión del turismo detrás del cual hay vastas jornadas de trabajo sin pago, meseros y camareros haciendo jornadas extensivas de trabajo, con salarios bajísimos, donde no pueden quejarse, no pueden protestar; o sea un mundo que es similar al que podemos observar en otros espacios como en la cadena de Decamerón, sea acá en Colombia o en Cuba. Claro, tienes un contexto en Cuba donde la educación y la salud son gratuitas y de muy buena calidad las dos, pero fuera de eso, es un mundo incierto, laboralmente incierto, en condiciones de mucha precariedad como lo que se observa acá (pero allá no puedes protestar). Me parece que mi generación, la nuestra, ha podido registrar, analizar y ver ese cambio de una situación a otra y creo que en ese sentido he hecho algunos aportes.

En segundo lugar, me parece importante señalar que el campo laboral hay que mirarlo cruzado con otras dimensiones. En esto es fundamental el tema de género, las relaciones hombres mujeres que son desigualdades que se reproducen y se mantienen, y las otras desigualdades que tienen que ver con el componente étnico racial.

Lo nuevo para mí, sobre todo de la década del 90 para acá, fue encontrar otras sobredeterminaciones que se dan en el mundo laboral que tienen que ver con la esfera social en su conjunto. Es decir ¿cómo mirar el mundo laboral como un mundo aparte de las

relaciones sociales? Creo que en esa dirección he podido avanzar en mis investigaciones. Y obviamente la última dimensión que he aportado, una dimensión que no tenía ninguna significación, ninguna importancia incluso cuando trabajé el tema de género en los 80, es la de la sexualidad. En eso me parece que han jugado un importante papel las feministas; todas estas corrientes que nos han hecho sensibles a observar estas otras dimensiones que antes se nos escapaban.

CM: *¿Por qué crees que antes esas dimensiones se pasaban por alto y qué contribuyó a sacarlas a la luz?*

Yo diría que hasta los ochenta, el mundo laboral era el principal referente que marcaba la vida y la identidad de cada quien. De los noventa en adelante, con la desinstitucionalización de las relaciones laborales y la llegada del capitalismo con lógica flexible, sin dejar de ser lo laboral un elemento central en la identidad personal, aparecen con fuerza otras dimensiones que en las etapas anteriores no eran tan visibles y que tienen que ver más con cuestiones relativas a las diferentes formas de discriminación. Sin desaparecer el componente del trabajo en la reflexión académica y política, salen a la luz otras dimensiones de la vida, que lo atraviesan y que son necesarias de ser tomadas también en cuenta. Por supuesto que siempre afectaron el mundo del trabajo, pero no eran visibles, porque este tenía una capacidad de autonomía muy fuerte; es decir, había una identidad profesional muy clara. En la medida en que eso se fue perdiendo, adquirieron visibilidad otras dimensiones. La tarea de uno es, entonces, manteniendo la centralidad del campo del trabajo, ver cómo lo afectan y a su vez como él afecta esas otras dimensiones de la vida social que están en el campo de la sexualidad, de las identidades de género, del componente étnico racial.

No es que haya que abandonar líneas de investigación. Hay que mantenerlas pero abriendo el espacio a otras en las que podamos mirar la interacción del mundo del trabajo con esas otras esferas de la vida social. Lo que quiero enfatizar es que hace hasta hace 20 o 30 años, cuando se hablaba de una identidad, se refería una identidad obrera, una identidad burguesa, o una proletaria, por decirlo en el lenguaje clásico, pero ahora la cuestión se sabe mucho más compleja. No es lo mismo si es una persona blanca o una persona indígena; no es lo mismo si es hombre o si es mujer; incluso la dimensión de la sexualidad afecta también la construcción de la identidad. Yo creo que forma parte de lo que en la línea de Martuccelli —sin que yo la comparta plenamente— es la característica de las sociedades contemporáneas bien sean capitalistas, de la periferia o del centro, o lo que queda de algunas sociedades socialistas en transición al capitalismo como la cubana, en donde los elementos del individuo, del ego, cobran mucha importancia, sin que podamos caer en una visión donde lo social desaparezca; no, todo lo contrario, sino que lo social aparece en los procesos de individuación. La individuación es un ejemplo de cómo se vuelve cada vez más

compleja, más rica, la interacción entre las distintas dimensiones: la laboral, o la del trabajo, con otras dimensiones de la vida humana, de la vida social. Para terminar, si uno hace un trabajo sobre los obreros, a uno le interesa también la individualidad de esa figura, su familia, su trayectoria. Son cuestiones que antes no se tenían en cuenta en las investigaciones; se observaba su trayectoria política, sus luchas, pero no las otras dimensiones. Hoy en día a eso hay que introducirle otros elementos que complejizan la identidad sin perder el referente colectivo de clase. Hay unas individualidades, unas variaciones, unas particularidades, que no solamente la clase las explica; las explica el color de piel; las explica el hecho mismo de no ser el mayor de la familia sino el segundo o el tercero; el colegio donde estudió. Toda una cantidad de particularidades finas, que enriquecen el análisis de la vida lo social, sin que lo social se pierda; lo social está permanentemente en todos esos aspectos biográficos,

CM: *Tengo la impresión de que si bien remitieron los estudios sobre clases junto con los del marxismo, últimamente los estudios étnicos raciales y de género han vuelto a introducir esa categoría.*

FU: Personalmente considero, y ahí si discrepo con la perspectiva Martucelliana, que la categoría de clase es fundamental. Es una categoría fundamental de la sociología, tanto la de tradición marxista como weberiana. En la obra de Weber el concepto de clase social es fundamental; las clases están siempre presentes cuando él analiza cualquier sociología; por ejemplo, en la sociología de la música, él siempre introduce los personajes, describe su condición de clase y cuáles son sus gustos, de que grupos sociales son los que consumen ese tipo de melodía. Hoy la obra de Bourdieu también la introduciría, aunque él se mueve más con posiciones que son fluidas. Es decir, las clases existen, esta es mi postura teórica y así estoy leyendo el mundo. Y no solo la categoría de clase sino la de lucha de clases, y ahí sí creo que el aporte del marxismo es fundamental. Cuando yo entiendo lucha de clases, me refiero a que en cualquier contexto social, los diferentes grupos están en un juego de posiciones, precisamente, y eso es un enfrentamiento. Aunque no tiene porque ser un enfrentamiento violento, es un enfrentamiento y estos tienen implicaciones en todos los aspectos de la vida social: en el plano educativo, en el plano cultural, en el plano político, en el plano de las negociaciones. Yo por ejemplo me resisto a aceptar que toda discusión sobre un problema sea un problema técnico que no tenga que ver con lo político y lo social. Para mí cualquier discusión técnica tiene que ver con una problemática política y social, ya sea una negociación sobre un subsidio, una negociación sobre un diseño, sobre devaluar o no, ajustar o no, exportar o no. ¿Por qué? porque siempre hay ganadores y perdedores y estos son grupos sociales, son clases; si aumentó o no un impuesto, o si gasto mas en educación y salud, todo eso tiene implicaciones políticas y sociales. Y eso se puede analizar a través de clases sociales, no se puede analizar en términos técnicos. Yo me resisto a lo que una

corriente de la economía quiere decirnos que abandonemos todo prejuicio político y social y miremos todo solo en términos técnicos. Por eso yo reivindico los aportes de la economía política que vienen desde Marx pero también están en Keynes. Ya Keynes hablaba de clases sociales. Para Keynes el problema era cómo se distribuía el ingreso nacional, para él era muy claro que había clases. Yo me inscribo teóricamente en esa perspectiva.

Entonces, un análisis étnico racial que solo mire una dimensión tiene el riesgo de ser esencialista. Por ejemplo, donde uno puede mirar mejor esta dimensión es en el movimiento indígena que está atravesado por las clases, donde hay sectores en ascenso y descenso, donde hay ganadores y perdedores, y uno lo observa en otros grupos micro o con grupos más amplios. Por ejemplo, cuando uno observa los debates sobre diversidad sexual. Es sabido que donde se concentran los grupos más radicales del espectro de la diversidad sexual, como es el caso de las transgeneristas, que trabajan en la prostitución, es generalmente en los sectores de las clases populares ¿Y donde se ubican los sectores mas adversos a estos sectores?, en los grupos de clases altas y que, especialmente los grupos de gays blancos, son completamente conservadores, incluso amigos de políticas represivas, contra las trans y aún peor si son de piel oscura. Es decir, hay luchas étnicas y de clases en el interior de esas diversidades sexuales. Esto lo viví en unas discusiones en un seminario en Buenos Aires, cuando fui invitado a una reunión con los colectivos lésbicos y trans, y ellas me explicaban en términos de lucha de clases, que los enemigos mas enconados no son los burgueses sino dentro de los burgueses, los gays blancos; estos han votado a rajatabla todas las medidas de la policía, las que permiten que las golpeen, las encarcelen, las persigan. ¿Quiénes son sus aliados? Aliados son los obreros, las señoras católicas que están empobrecidas, los sindicatos.

Es decir, la lucha de clase se instala en la aparente armonía de los diferentes grupos de diversidad sexual. No observar ese tipo de fracciones y de contradicciones es una ilusión, así como hacer aparecer que todas las minorías afros son lo mismo, cuando hay enormes diferencias que pasan por las clases sociales; o sectores que han tenido un ascenso social y tienen otras motivaciones.

Yo creo que la clase social sigue siendo un referente muy importante y cuando uno mira la clase social o la analiza, el referente del trabajo aparece si se toma cualquier componente de clase o, en términos de Bourdieu, de consumo cultural. En última instancia cuando uno hace un análisis de clase, uno va a analizar la estructura ocupacional.

CM: *En tus estudios étnico raciales has introducido una categoría, posiblemente elaborada en USA, la paleta de colores. ¿Me puedes explicar en qué consiste dicha paleta y de qué manera se adapta a lo que tiene que ver con el trabajo?*

FU: En realidad esa categoría no fue construida en USA sino más en el contexto de América Latina. Es cierto que participó un sociólogo, Edward Telles, de la Universidad de

Princeton, de origen latino, de familia mexicana, que siempre ha trabajado sobre América latina. En realidad la paleta es un instrumento que pretende captar los diferenciales de otra manera, donde lo racial se vea de una forma más fina. Ya en USA se habían hecho experiencias utilizando fotografías de personas, a través de apellidos de origen africano, árabe, etc.

Pero en América Latina sabíamos, por los estudios realizados, que no era el modelo anglosajón el que operaba, porque no hay una construcción de la discriminación, más concretamente de la segregación racial como en USA. En USA independientemente de la apariencia física, el hecho de que tengas un familiar de origen afroamericano o latino te hace negro, no eres blanco y eso marca mucho la construcción de la racialidad allá o en Suráfrica, o en la India con el sistema de castas; y en USA se construye a partir de una segregación de espacios, de lugares, de diferencias. Los movimientos de derechos civiles rompieron con eso y permitieron el ingreso masivo de buena parte de población afroamericano al sistema de educación básica y universitaria, por lo que se generó una sensible movilidad social en los últimos 50 años. No obstante, los estudios realizados en USA siguen mostrando la existencia de compartimentos estancos; se han mantenido esas divisiones e incluso en los últimos años ha reaparecido el odio racial.

En América Latina no opera ese modelo, sino el modelo en donde la apariencia juega un papel muy importante, independientemente de tus ancestros; tu puedes ser negro pero no opera un modelo de segregación como el de USA. En países como Colombia y Brasil hay una gran sociabilidad entre gente de diferente color de piel; los diferenciales comienzan a aparecer a partir de las jerarquías sociales. Para captar eso en los estudios, se pensó en utilizar un instrumento que, en lugar de presentar fotografías, indagara sobre el rango de color en que la persona se percibía así mismo y al otro. Y así salió, luego de varias pruebas, un rango de 11 colores de piel. No se ha hecho todavía la prueba de que la misma persona se clasifique con esa paleta. El resultado al día de hoy es que con este instrumento hay una mayor sensibilidad para observar las desigualdades que el auto reconocimiento sobre la pertenencia étnica racial. Es decir que, cuando uno analiza las desigualdades de ingreso según ocupación y lo controla por la paleta de colores, ahí comienzan a aparecer unos diferenciales muy fuertes: a medida que es más oscuro el color de piel, es mayor la concentración de las ocupaciones de menor prestigio, menor nivel educativo y menor ingreso, y viceversa. Esa es la utilidad heurística que ha generado la paleta de colores.

La paleta no es la raza. El color de piel no es la raza. La raza es una construcción social, no es una cuestión biológica. Se soporta sobre la melanina, sobre algunas facciones, pero es en la medida en que, desde el punto de vista Durhemiano, hay una determinación social sobre la biología del individuo y la manera como construimos los diferenciales de las jerarquías sociales entre los cuerpos de los individuos. Para nosotros es la manera como cada sociedad construye inconscientemente en términos durhemianos, la representación

de las facciones de los seres humanos, los colores. Para nosotros, biológicamente, los seres humanos somos uno, estamos de acuerdo con la declaración de la UNESCO de 1949; el punto es porqué los seres humanos seguimos estableciendo consciente o inconscientemente entre las personas estatus distintos de acuerdo a las apariencias. Ese es el punto. No tiene nada que ver con la relación entre genes y apariencia; el problema es que en la construcción social la apariencia juega un papel importante y encontramos en la paleta la mejor manera de explicarlo. En términos de los estudios del trabajo, la paleta puede permitir ver en qué medida el efecto de esta manera arbitraria de clasificación en términos de estatus, se establece en una jerarquía.

BLANCA S/F
246

Las reconfiguraciones del trabajo y las múltiples caras de la precariedad laboral

Un análisis comparativo entre Argentina y Brasil

ANDREA DEL BONO*

MARCIA DE PAULA LEITE

pp. 247-250

Presentación

Este Proyecto se enmarca en un Programa de Cooperación Bilateral entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), ejecución 2015-2016. El propósito es realizar un intercambio de hallazgos y de experiencias entre dos equipos de investigación ya existentes, con sendos Proyectos de investigación en curso. Estamos haciendo referencia, por Brasil, al equipo del Proyecto Temático «*As contradições do trabalho no Brasil atual: Formalização, precariedade, terceirização e regulação*»¹ y por Argentina al equipo del Proyecto «*Las reconfiguraciones del trabajo en contextos de subcontratación. Las múltiples caras de la precariedad laboral en los trabajos no clásicos*».²

Ambos equipos comparten como orientación común el propósito de avanzar en la comprensión de los procesos de tercerización que se registran en la economía actual de manera cada vez más amplia, y la intención de profundizar en el estudio de las formas que adopta el trabajo y las relaciones laborales en ese marco. Asimismo, el Proyecto de Cooperación se orienta a rediscutir los conceptos con los que se analizan hoy los fenómenos de tercerización y su relación con los procesos de precarización laboral (Leite, 2009; Del Bono y Quaranta, 2010; De la Garza, 2005, 2009). A partir de estos ejes, se ha planteado el desarrollo de un análisis comparativo de distintos casos que reflejan las características que adopta la tercerización y la precariedad laboral en Argentina y Brasil, y el intercambio de avances de investigación entre los equipos de ambos países.

* A. Del Bono: Profesora Titular de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), Investigadora del Conicet-sede ICSyA-UNAJ. Profesora Adjunta de la Universidad Nacional de La Plata.

Correo-e: delbonoandrea@gmail.com

M. de Paula Leite: Profesora Titular de Unicamp y de Decise-Unicamp, Departamento de Ciencias Sociais e Educação- Universidade Estadual de Campinas.

Correo-e: mpleite48@gmail.com

¹ Proyecto Fapesp: Processo nº 2012/20408, dirigido por Márcia de Paula Leite.

² Proyecto AncyP-PICT-2011- 0351, dirigido por Andrea Del Bono.

Problema a estudiar y enfoque analítico

Argentina y Brasil han tenido en la última década una marcada recuperación de sus mercados de trabajo, registrándose la disminución de las tasas de desempleo y el aumento del empleo registrado y de los salarios (Leite y Salas, 2014; Palomino, 2008; Leite, 2011). Sin embargo los procesos de precarización laboral no se han revertido sino que han adoptado nuevas formas. Esta circunstancia se vincula, aunque incidan en ella múltiples factores, con la profundización de los procesos de tercerización que hoy representan una tendencia central de las estrategias de organización empresarial.

El estudio de dicha problemática ha ido ganando centralidad en el campo de los estudios del trabajo gracias al desarrollo de distintas líneas interpretativas que coinciden en señalar la necesidad de analizar articuladamente el fenómeno de la tercerización, tanto en sus formas clásicas como renovadas, puesto que estas últimas avanzan sostenidamente y contribuyen a complejizar la relación laboral tradicional; la preocupación estriba en las consecuencias de este fenómeno en términos de precarización de condiciones de trabajo y de pérdida de derechos laborales (De la Garza, 2005; Iranzo y Leite, 2006; Palomino, 2001; Druck y Franco, 2007; Del Bono, 2013).

El Proyecto de Cooperación *«Las reconfiguraciones del trabajo y las múltiples caras de la precariedad laboral. Un análisis comparativo entre Argentina y Brasil»*, dirigido por Andrea Del Bono y Marcia de Paula Leite, tiene como objetivo general desarrollar un análisis comparado de la vinculación existente entre las modalidades que adoptan la tercerización y la subcontratación laboral, y las características que presentan un grupo de actividades que corresponden a los sectores de servicios empresariales, específicamente la actividad de los *call centers*, y al sector de producción de *software*. En ambos casos, se trata de actividades determinadas estructuralmente por la dinámica que imprimen las tecnologías de la información y la comunicación a la producción de bienes y servicios en el contexto actual de la economía contemporánea. De modo complementario, los equipos compartirán sendos hallazgos sobre otros sectores y actividades, tal es el caso del análisis del trabajo en el sector electrónico en Brasil (*hardware*) y en la producción audiovisual –cine publicitario– en la Argentina.

Con este anclaje, el trabajo investigativo apunta a cotejar la heterogeneidad que presentan los procesos de precarización laboral que atraviesan a las actividades que son objeto de comparación, pero considerando, además, una serie de dimensiones que van más allá de las cuestiones estrictamente jurídico-contractuales y que buscan captar las experiencias laborales de los trabajadores y las trabajadoras de los *call centers* y del sector de *software*. Por este motivo, la comparación también se orienta a analizar las estrategias particulares desplegadas por los trabajadores y las organizaciones sindicales de ambos países para dar respuestas a los efectos adversos de los procesos de tercerización.

En síntesis, el planteamiento del Proyecto se inscribe en la línea interpretativa que señala que las estrategias de tercerización y de subcontratación laboral impactan en el trabajo y el empleo, en forma de precarización de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo (Castillo, 2005; Iranzo y Leite, 2006; De la Garza, 2000; Del Bono y Quaranta, 2010). En el marco del Proyecto que estamos reseñando, esta hipótesis se fortalece al comprobar que, aún en un contexto de recuperación del empleo y de progresiva formalización del trabajo como el que se registró en Argentina y en Brasil (con mayor fuerza entre 2003 y 2008), las formas precarias e inestables de trabajo no han sufrido la reducción esperada, sino que se han visto amplificadas y sostenidas por las estrategias de tercerización que las atraviesan (Del Bono, 2013; Leite, 2011). Evidentemente dichos procesos y tendencias sectoriales no se reproducen de manera idéntica en los diversos contextos, sino que están mediados por procesos históricos, estructuras institucionales y relaciones de poder atinentes a cada uno de los países que integran el Proyecto. De allí, que resulte realmente pertinente el desarrollo de una perspectiva comparada.

Objetivos específicos y logros esperados

En consonancia con lo expuesto hasta aquí, los objetivos específicos del Proyecto de Cooperación pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Desarrollar un análisis comparado de los alcances de la regulación de la subcontratación laboral en Argentina y en Brasil. Analizar las posibilidades que ofrecen las conceptualizaciones sobre precariedad laboral para explicar los rasgos que asume el trabajo y las actividades de los *call centers* y del sector del *software*.
2. Realizar un análisis comparativo de las formas de trabajo bajo estudio en Argentina y en Brasil, en términos sectoriales, analizando las diversas lógicas de subcontratación en las que se insertan.
3. Indagar las estrategias y prácticas distintivas que lo/as trabajador/as y organizaciones gremiales despliegan en cada país para afrontar los desafíos derivados de las estrategias de subcontratación vigentes en los sectores bajo estudio.
4. Efectuar una síntesis del análisis comparativo desarrollado que refleje las tendencias análogas y los efectos diferenciales de la tercerización sobre el trabajo para los casos de Argentina y Brasil.

Una vez definidos los objetivos específicos y los lineamientos generales del Proyecto de Cooperación, la articulación de ambos equipos se canalizó a partir de la planificación de cuatro misiones de intercambio en las que participan investigadores argentinos y brasileños. El primer encuentro tuvo lugar durante julio de 2015 en Buenos Aires (CEIL-Conicet), en un Seminario Interno en el que se acordaron líneas concretas de trabajo conjunto; el próximo Seminario se realizará durante la primera semana de diciembre en Campinas (Unicamp) y

estará destinado a la socialización de los avances alcanzados hasta el momento. Finalmente, los resultados de estos encuentros se verán reflejados en dos espacios abiertos de intercambio académico que tendrán lugar durante 2016, en el Panel «Configurações do trabalho em setores de TIC: Argentina e Brasil em uma análise comparada», que se desarrolla durante el XXXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) y en el Grupo de Trabajo del VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (Alast), «Tercerización y subcontratación laboral en América Latina: el trabajo y sus (re)configuraciones precarias».

Referencias bibliográficas

- Castillo, Juan José** (2005). «Contra los estragos de la subcontratación: trabajo decente», en *Sociología del Trabajo*, nueva época, n°. 54, pp. 3-38.
- De la Garza, E.** (2000). «La flexibilidad del trabajo en América Latina», en De La Garza Toledo, E. (coord.) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. Fondo de Cultura Económica, México, pp.148-178.
- De la Garza, E.** (2005). «Antiguas y nuevas formas de subcontratación», en Memorias del Seminario: *Relaciones triangulares de trabajo (Subcontratación y/o tercerización) ¿Fin de la estabilidad laboral*, DF, México: Fundación Ebert Friedrich.
- De la Garza, E.** (2009). «El trabajo no clásico y la ampliación de los conceptos de producción, control, relación laboral y mercado de trabajo», en *Sociología del Trabajo*, Universidad Complutense, Editorial Siglo XXI, pp. 71-96.
- Del Bono, A.** (2013). «La subcontratación laboral: Contraofensiva sindical y negociación colectiva. Reflexiones en base a la experiencia reciente», en Basualdo, V. y Morales, D. (comp.), *La Tercerización Laboral*. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 217-237.
- Del Bono, A. y Quaranta, G.**, comp. (2010) *Convivir con la incertidumbre: aproximaciones a la flexibilización y precarización del trabajo en Argentina*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, pp. 320.
- Druck, G. y Franco, T.**, orgs. (2007). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. Boitempo, San Pablo, pp. 485.
- Iranzo, C. y Leite M.** (2006). «La subcontratación laboral en América Latina», en De La Garza, E., coord., *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*, Anthropos, Barcelona, pp. 268-288.
- Leite, M.** (2009) «El trabajo y sus reconfiguraciones: las nuevas condiciones de trabajo discutidas a partir de conceptos y realidades», en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 14, n° 21, pp. 7-33.
- Leite, M.** (2011). «O trabalho no Brasil dos anos 2000: Duas faces de um mesmo processo», in Vêras de Oliverira, R., Gomes, D. e Targino, I., orgs., *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho. Das origens às novas abordagens*, Editora Universitária da UFPB, João Pessoa.
- Leite, M. y Salas, C.** (2014). «Trabalho e desigualdades so bum novo modelo de desenvolvimento», em *Revista Tempo Social*, Departamento de Sociologia, Faculdade de de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, vol. 26, n° 1, pp. 87-100.
- Palomino, H.** (2001). «Trabajo y teoría social: conceptos clásicos y tendencias contemporáneas», en: *Revista de Ciencias Sociales* n° 17, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, pp. 95-115.
- Palomino, H.** (2008). «La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina. De la precarización a la regulación», en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 13, n° 19, pp. 121-144.

12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo El trabajo en su laberinto Viejos y nuevos desafíos

Buenos Aires, 5 al 7 de agosto de 2015

DAMIÁN KENNEDY*

MARÍA NOEL BULLONI

pp. 251-256

La Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), creada en el año 1982, es una asociación civil sin fines de lucro formada por investigadores y profesionales dedicados al estudio del trabajo desde múltiples perspectivas y disciplinas. Su objetivo fundamental es promover el análisis y la reflexión sobre las problemáticas en el campo del trabajo, con una perspectiva plural tanto en términos de enfoques y disciplinas, como así también de los ámbitos que confluyen en el mismo, (académico, gubernamental, sindical, etc.) Entre sus actividades principales se destacan la organización del *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo* (de carácter bienal), la publicación de la Revista científica *Estudios del Trabajo* (de periodicidad semestral) y la organización de reuniones para el análisis y discusión de temáticas de relevancia, en conjunto con instituciones nacionales e internacionales especializadas en la temática (como el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Unicef, la Organización Internacional del Trabajo y Fundación Friedrich Ebert, entre otras). Asimismo, la asociación fomenta la comunicación entre investigadores y estudiosos de todo el territorio nacional y más allá del mismo, tiene una estrecha vinculación con la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (Alast).

El objetivo fundamental de los Congresos Nacionales es propiciar un espacio amplio y plural de debate e intercambio académico en torno a los avances y resultados de investigaciones asociadas a las diversas problemáticas socio-laborales, con énfasis en aquellas que en cada momento del tiempo adquieren particular relevancia, como resultado de las transformaciones ocurridas en la sociedad en su conjunto. Como formato habitual,

* D. Kennedy: Doctor en Ciencias Económicas. Investigador Asistente del CONICET en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED) de la UBA y Profesor de esta universidad.

Correo-e: damian.kennedy@hotmail.com

M. Noel Bulloni: Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Asistente del CONICET y Profesora en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (ICSyA-UNAJ).

Correo-e: mnbulloni@hotmail.com

los mismos se estructuran en dos instancias. Por un lado, la exposición de ponencias en los *Grupos Temáticos*, coordinados por algunos de los especialistas más reconocidos en Argentina en la temática. Por el otro, la realización de *Mesas Centrales* a partir de las cuales se procura un acercamiento pormenorizado a problemáticas de gran importancia en la coyuntura económica, política y social del país. Estas Mesas se conforman por los principales referentes sobre estas problemáticas, procurando una representación plural de enfoques y de ámbitos diversos.

En este marco, a lo largo de los días 5, 6 y 7 de agosto de 2015 se desarrolló en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires el 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo «*El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos*»¹. Tal como refleja el título del Congreso, el eje articulador del mismo fue el análisis de la situación actual transitada por el mundo del trabajo, luego de la marcada recomposición general de la situación socio-laboral el país en relación a la crisis ocurrida hacia los años 2001 y 2002, procurando ponerla en perspectiva histórica, con foco en los desafíos a futuro.

Como es conocido, de manera similar a otros países latinoamericanos, durante los años noventa, en el marco del apogeo del neoliberalismo, la situación del mundo del trabajo en Argentina se vio profundamente deteriorada: fenómenos como el desempleo, la informalidad, los procesos de flexibilización, tercerización y precarización laboral, entre otros, adquirieron alcances inéditos. El recrudescimiento de las políticas empresariales junto con el retroceso de las políticas protectoras del Estado y de la acción sindical confluyeron en un marcado deterioro de los ingresos laborales y, más ampliamente, de las condiciones generales de vida de la población, expresada en los inéditos niveles de pobreza e indigencia alcanzados. Luego de la profunda crisis que atravesó el país hacia 2002, donde todos estos fenómenos recrudescieron profundamente, comenzó un proceso de franca recuperación económica que, en articulación con la conformación de un marco político e institucional con elementos distintos al vigente en los noventa, generaron una sostenida recomposición de tales condiciones. Ahora bien, en años más recientes, tales mejoras se han lentificado o, incluso, detenido, en el marco general de un proceso económico que muestra dificultades para continuar la senda de crecimiento.

En tal contexto, la convocatoria general del reciente Congreso tuvo como fin promover la reflexión y el debate respecto a los retos que enfrenta el mundo del trabajo en nuestro país, en una coyuntura que además se presenta particularmente fructífera para encarar tal debate, pues existe una hipótesis muy difundida de que el país se encuentra en un proceso

¹ La Comisión Organizadora del 12° Congreso ASET estuvo conformada por: Lucila Baldi, Carla Borroni, María Noel Bulloni, Cecilia Cross, Florencia Jaccoud, Damián Kennedy, Johanna Maldovan, Ezequiel Monteforte, Jéssica Pla, Gabriela Pontoni, Jorgelina Sassera, Roberto Tarditi, María Ullivari y Julieta Vera.

de transición, que se pone marcadamente de manifiesto en el contexto político, en tanto en el corriente año se llevarán a cabo las elecciones presidenciales, cuya campaña está siendo signada fuertemente por el debate en torno a la continuidad o cambio del «modelo» económico-político-social.

Bajo esta convocatoria general se desarrollaron las actividades de veinte Grupos de Trabajo y de seis Mesas Centrales que seguidamente se detallan, contando con una amplia participación de especialistas, investigadores, estudiantes de grado y de posgrado e interesados de ámbitos diversos.

En cuanto a los Grupos Temáticos, se presentaron 230 ponencias, correspondiendo a un total de 376 autores, a lo largo de 52 sesiones paralelas. Los Grupos Temáticos y sus respectivos coordinadores/as del 12° Congreso de ASET fueron:

1. Dinámica del mercado de trabajo y evolución salarial. *Adriana Marshall y Rosalía Cortés*
2. Distribución del ingreso y pobreza. *Luis Beccaria y Roxana Maurizio*
3. Calidad del trabajo y del empleo y formas de inserción laboral. *Agustín Salvia y Eduardo Chávez Molina*
4. Trabajo, trabajadores y estructura social. *Ricardo Donaire, Germán Rosati y Rodolfo Elbert*
5. Trabajo y trabajadores en producciones agrarias y en el mundo rural. *Mariela Blanco, German Quaranta y Norma Steimbregger*
6. Género, mercado de trabajo y cuidado. *Laura Pautassi, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy*
7. Juventud y trabajo. *Claudia Jacinto, Ada Freytes Frey y María Eugenia Martín*
8. Procesos de inserción ocupacional y trayectorias laborales. *Ana Miranda y Pablo Pérez*
9. Trabajo y estrategias productivas: externalización, tercerización y deslocalización. *Andrea Del Bono, Patricia Dávalos, Laura Perelman*
10. Condiciones y medio ambiente de trabajo. Salud y calidad de vida de los trabajadores. *Silvia Korinfeld, Julio C. Neffa, Andrea Suarez Maestre*
11. Trabajo y autogestión en las organizaciones de la economía social. *Mirta Vuotto y Griselda Verbeke*
12. Educación, estructura productiva y fuerza de trabajo. *Graciela Clotilde Riquelme, Esther Levy y Natalia Herger*
13. Hegemonía, formación de los trabajadores y proceso de trabajo. *Claudia Figari, Nuria Giniger y Dana Hirsch*
14. Grupo 14: Políticas sociales, laborales y de la seguridad social. *Alejandra Beccaria, Natalia Benítez y Claudia Danani*
15. Relaciones laborales, negociación colectiva y acción sindical. *Damián Pierbattisti, David Trajtemberg y Ricardo Spaltenberg*
16. Identidades, intereses y estrategias en los conflictos sociales. *Federico Schuster y Martín Armelino*

17. Identidades, cultura y subjetividades en el mundo del trabajo. *Javier P. Hermo y Cecilia M. Lusnich*
18. Historia social del trabajo y de los trabajadores. *Nicolás Iñigo Carrera y María Celia Cotarelo*
19. Cuestiones actuales del Derecho del Trabajo. *Eugenio Biafore, Guillermo Gianibelli y Adriana N. Valinotti*
20. Cuestiones conceptuales y metodológicas de los temas que abarcan los estudios del trabajo. *Cynthia Pok y Andrea Lorenzetti*

Por su parte, las Mesas Centrales procuraron ser un reflejo fiel del espíritu del Congreso, así como en lo que respecta a la heterogeneidad temática como al ámbito de pertenencia de los prestigiosos expositores/as y a la pluralidad de sus opiniones.

Así, la Conferencia de Apertura, «*Los desafíos del trabajo hoy: balances y perspectivas frente al contexto sociopolítico y económico*», buscó constituir el marco de referencia del Congreso, a partir de las exposiciones del economista Ricardo Aronskind (UNGS/UBA/Flasco), la historiadora Mirta Zaida Lobato (UBA) y el filósofo Alberto Bonnet (UBA/UNQ), y los comentarios del historiador Nicolás Iñigo Carrera (Pimsa). En términos generales, más allá de los matices y posturas diversas, se sostuvo que la situación actual se presenta particularmente problemática, a tono con lo que ocurre en otros países de la región, tanto por factores específicos del país (históricos, sociales, políticos y económicos) como por la crisis económica mundial.

Por su parte, en la Mesa redonda «*Las estadísticas públicas en su laberinto actual*» en consonancia con los congresos pasados, se abordó la problemática derivada de la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, cuyas repercusiones continúan hasta la actualidad. A partir de los análisis de Javier Lindenboim (Conicet-Ceped/UBA), Marcela Almeida (ATE-Indec) y Ariel Coremberg (IIEP Baires/UBA), y los comentarios de Luis Beccaria (UNGS), se sostuvo que en los últimos años hubo algunos cambios, pero que los mismos no resultan trascendentes para revertir significativamente el deterioro y crisis de legitimidad de las estadísticas públicas.

En la Mesa Redonda «*Protección social en la infancia y trabajo infantil: retos presentes*», debatieron Javier Curcio (Unicef), Luis Casanova (OIT) y Oscar Cetrángolo (UBA/UNTref), presentando diversas perspectivas sobre la problemática del trabajo infantil en Argentina y sobre los desafíos de la protección social sobre este universo poblacional, analizando el rol del Estado principalmente, pero también el de las familias y de los distintos actores sociales. Como comentarista estuvo presente Marta Novick (MTEySS), que describió los principales avances en materia de protección social en la infancia en Argentina en este periodo a partir de datos de la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (Enapross).

Luego, tuvo lugar el Panel «*Las encrucijadas actuales del trabajo en los procesos de recuperación de fábricas. Viejas y nuevas experiencias*», que contó con la presencia de representantes de empresas recuperadas en distintos momentos de los últimos veinte años de la historia argentina. Así, expusieron Hugo Cabrera (Cooperativa Obrera Gráfica Campichuelo), Francisco Martínez (Cooperativa de Trabajo Textiles Pigüé), y José María Pereyra (Cooperativa Los Chanchitos), mientras que los comentarios estuvieron a cargo de Andrés Ruggieri (FFyL/UBA), investigador especialista en la temática. De los distintos relatos se desprende un elemento común ineludible: luego de los difíciles momentos que debieron enfrentar los/las trabajadores/as en torno a la quiebra de las empresas, y en las primeras etapas de trabajo tras asumir su organización y puesta en funcionamiento, surgen nuevos desafíos derivados de las lógicas económicas y productivas en las que están inmersos, que interpelan profundamente su creatividad y su capacidad para encontrar soluciones que les permitan responder de manera adecuada a los requerimientos externos (competitividad, calidad, precio) y a aquellos derivados de la propia organización.

En la Mesa Redonda «*El papel de la formación en la dinámica sindical: desafíos y oportunidades para la acción*» estuvieron presentes los dirigentes sindicales Claudio Marín (FOETRA) y Luis Cáceres (Uolra) que expusieron distintas estrategias de formación sindical que tienen lugar en sus respectivos sindicatos. La Mesa también contó con la participación de Ricardo Gringras (MTEySS) que desarrolló una evaluación del rol del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como colaborador activo de diversos proyectos de formación en materia sindical y de Nicolás Trotta (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, UMET), que contó la experiencia de esta nueva Universidad sindical, en el país. Los comentarios fueron realizados por Héctor Palomino (MTEySS), quien destacó la importancia de la formación para el sindicalismo argentino presente y futuro.

Finalmente, la Conferencia de cierre, «*Sindicalismo y derecho de huelga: claves del debate internacional actual*», estuvo centrada en la reflexión y el análisis sobre los actuales desafíos que presenta el sindicalismo en el marco de los debates vigentes respecto de los alcances del Convenio 87 de la Libertad Sindical de la OIT, específicamente, en torno al derecho de huelga. Participaron en la mesa el especialista en derecho laboral Carlos Etala (Facultad de Derecho-UBA) y representantes de distintas centrales de trabajadores del ámbito nacional e internacional: Daniel Jorajuría (CTA Autónoma), Rubén Cortina (Faecys/UNI Américas), José Tribuzio (CTA de los Trabajadores) y Fernando Gambera (PIT-CNT, Uruguay). Los comentarios estuvieron a cargo de María Rigat-Pflaum (FES). Luego de dar a conocer con detalles las diversas aristas del referido debate, la reflexión general fue que, más allá de los desafíos cada vez más grandes que suponen las ofensivas empresariales (con alianza de algunos Estados) en el actual contexto de crecimiento económico global, el derecho a huelga, más

que nunca, debe ser reconocido y sostenido por la Organización Internacional del Trabajo y que las organizaciones de los trabajadores deben procurar hacer valer dicho derecho.

De modo adicional a lo anterior, resulta de importancia destacar que durante el 12° Congreso se realizó una importante actividad de intercambio sobre las experiencias de los Pre-Congresos. Al respecto, a lo largo del año se han realizado en distintos puntos del país siete encuentros Pre-Congresos, organizados por diferentes Universidades y Centros de Investigación. Estos encuentros constituyen importantes espacios de discusión sobre las problemáticas locales y regionales del mundo del trabajo, aportando al conocimiento sobre estas temáticas y estimulando el intercambio entre investigadores, y entre éstos y diversos actores. A su vez, estos espacios revisten suma relevancia para nuestra Asociación, estimulando la difusión de las actividades y el intercambio entre colegas de diversos lugares del país. Asimismo, interesa señalar que, como en ediciones anteriores, tuvo lugar una actividad de Presentación de Libros, donde los propios autores presentaron sus obras e intercambiaron con sus pares sobre los resultados de sus investigaciones. Por último, es importante agregar que repitiendo experiencias previas, aprovechando la confluencia en Buenos Aires de muchos de los socios del interior del país, se convocó a participar de una reunión de socios, con el propósito de informar acerca de la labor realizada en el marco de ASET en el último tiempo y recibir sugerencias respecto de las próximas tareas a encarar.

El balance general del Congreso resulta sumamente positivo, no sólo por la relevancia de los múltiples temas abordados con absoluta rigurosidad y pluralidad, sino también por la confluencia de personas con perspectivas diversas, que provienen de distintos lugares del país y de ámbitos también muy diferentes. Esto, sin duda, pone en evidencia la importancia de ASET como uno de los principales espacios articuladores de debate e intercambio académico en lo que respecta a las distintas problemáticas involucradas en el mundo del trabajo del país.

Comisión Directiva de ASET

Presidente: Damián Kennedy

Vicepresidente: María Noel Bulloni Yaquina

Secretaria: Gabriela A. Pontoni

Tesorero: Juan Graña

Vocales titulares: Andrea Del Bono, Cynthia Pok, David Trajtemberg y Nora Goren

Vocales suplentes: Clara Marticorena, Julieta Vera, Roberto Tarditi y Silvia Korinfeld

Revisores de cuentas: Cecilia Cross y Mariana Álvarez

Revisores de cuenta suplentes: Julia Soul y Natalia Herger

Página web: www.aset.org.ar

Contacto: asetargentina@gmail.com

Trabajos y familias en el neoliberalismo

Hombres y mujeres en faenas de la uva, el salmón y el cobre

XIMENA VALDÉS
LORETO REBOLLEDO
JORGE PAVEZ,
GERARDO HERNÁNDEZ
Santiago, LOM Ediciones, 2014.

Por DASTEN JULIÁN V.*

pp. 257-260

Dos investigadores y dos investigadoras chilenas decidieron emprender la difícil tarea de dar cuenta de la complejidad de tres sectores productivos del modelo extractivo-exportador chileno de materias primas: el sector frutícola (Ximena Valdés), el sector acuicultura (Loreto Rebolledo) y el sector minero (Jorge Pavez y Gerardo Hernández), los cuales además constituyen tres sectores icónicos del proceso de transnacionalización económica.

Un estudio financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicyt), entre los años 2009 y 2012, se constituyó en la base de confluencia para una problematización del proceso de transformación económica y social iniciado a mediados de los años 70 en Chile, con la introducción de reformas neoliberales, la reorganización del empleo, la incorporación a un acelerado proceso de globalización y la transformación del territorio, y analizar su incidencia en la subjetivación/configuración de los espacios familiares y laborales.

Los autores y autoras exponen aquí la incorporación de los procesos de flexibilización laboral, las nuevas jornadas de trabajo, las características que asume la terciarización y la precarización laboral, en sintonía con los cambios en la migración, los desplazamientos y nuevos asentamientos (urbano y rurales), la localización productiva, impactos ecológicos y la reingeniería de las relaciones sociales a nivel territorial, laboral, familiar y de género.

Esta complejidad multidimensional es abordada a partir de tres capítulos, los cuales diseccionan detalladamente las características principales de los sectores y dan cuenta del tejido social y la cultura laboral que les nutre. En esta disección, se integran las relaciones comúnmente asociadas a un «más-allá-del-trabajo», especialmente en el caso de la masculinidad, la feminidad, y la emergencia de una pluralidad de modelos familiares, entendidos

* Candidato a Doctor en Sociología del Trabajo, de la Industria y Económica por el Institut für Soziologie Friedrich-Schiller-Universität. FSU-Jena, Alemania. Académico e Investigador del Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Católica de Temuco, Chile.
Correo-e: dasten@gmail.com

como soportes de la reproducción de los modelos de producción y como parte de las coacciones estructurales que dinamizan la precariedad laboral, la definición de roles de género, la división sexual del trabajo, la subjetivación y las identidades laborales.

Así en el caso de Ximena Valdés y «Trabajo agrícola temporal, familias, géneros» (pp. 21-98), la autora destaca que en el sector frutícola es común que los tiempos personales y familiares se vean expuestos a ser «colonizados por los tiempos laborales en situaciones caracterizadas por la discontinuidad del empleo a lo largo del año y su intensificación en los meses más cálidos» (p. 23). La subjetivación de esta temporalidad se suma a la situación de las y los trabajadores en una serie de desplazamientos geográficos que constituyen «modalidades de 'hacerse el salario' en el año», lo cual «implica rupturas de la vida sedentaria, disrupción entre el hábitat de la familia y los lugares del trabajo y distintas fórmulas de acomodo de la reproducción social con cambios en el ejercicio de la parentalidad» (p. 24).

Valdés profundizará en los problemas que significan estos cambios en «los modelos de familia», considerando el alejamiento de «los patrones tradicionales de familia» (pp. 26-31), los cambios en el hábitat de los y las trabajadoras de temporada en relación a la composición sexual del trabajo y los asentamientos (pp. 31-42), destacando el hecho de que los y las trabajadoras temporeras «se mueven en las incertidumbres causadas por la inestabilidad laboral» (p. 27) y la fragilidad de la política de protección social.

Estos fenómenos son enmarcados en la internacionalización y concentración del sector frutícola (pp. 42-56), lo cual supone cierto comportamiento «precarizante del empleo», en cuanto a las jornadas, salarios y protección social (p. 45), como a la heterogeneidad de modelos migratorios que acompañan el desarrollo de la producción (pp. 51-60). En este último caso, Ximena Valdés otorga especial importancia a la versatilidad, flexibilidad y movilidad migratoria que caracteriza a los y las trabajadoras del sector, haciendo hincapié en las construcciones de género que se encuentran implícitas en este proceso y considerando una caracterización de los modelos y estrategias de (in)compatibilidad del trabajo temporero con la re-territorialización del mundo familiar.

Por su parte Loreto Rebolledo expondrá en «Trabajo y Familia. Entre el auge y crisis de la industria acuícola» (pp. 99-166), una caracterización del origen, concentración de empresas y emergencia de formas de empleo precario en el sector acuícola. Con una profunda radiografía de la industria y su proceso de localización productiva (especialmente en el archipiélago de Chiloé), Rebolledo pondrá en relación el proceso de transnacionalización del capital y el cambio en los patrones locales de producción (p. 102).

El artículo expondrá la cadena productiva del salmón, focalizándose en la conformación del *cluster del salmón* (pp. 107-109), donde el trabajo temporal, flexible y subcontratado es un factor fundamental de la expansión del sector, exponiendo a la mayoría de los y las trabajadoras a «sistemas de turnos y en lugares fríos y húmedos» (p. 110), bajas remuneraciones,

sistemas de vigilancia en el trabajo, sistemas flexibles de sueldos e intensificación de los ritmos de trabajo, involucrando serias consecuencias para la salud física y mental de este grupo (pp. 123-126).

También se compone de una alta presencia de trabajo femenino en diferentes ocupaciones y líneas de producción (p. 109), fenómeno que introduce nuevamente, al igual que en el caso anterior, la redefinición y negociación de roles en el espacio familiar (p. 120). La autora describe un «sustrato cultural» (p. 116) que no sólo significa y caracteriza las lógicas productivas locales, sino que además genera ciertas resistencias al disciplinamiento, «responsabilidad» e identidad con las empresas del salmón (pp. 137-139), lo cual lleva a las empresas a preferir la contratación de trabajadores migrantes que, por otra parte, no cuentan con redes familiares y vecinales para el cuidado infantil (p. 120). Esta cultura local tradicional es profundamente patriarcal, lo cual involucra nuevas estrategias para las mujeres trabajadoras en la definición de la relación trabajo y familia, así como una relación particular con las empresas en el caso de la maternidad, y una apertura para asumir los roles de cuidado y trabajo doméstico para los hombres (pp. 125-137). Rebolledo entregará una panorámica general de las estrategias de adaptación, innovación y resistencia en el proceso de crisis de la industria del salmón, desde la explotación de los recursos marinos en la zona, hasta la presencia del virus ISA, fenómenos ambos que supusieron un resquebrajamiento de las prácticas locales cristalizadas en torno al desarrollo de la industria.

En el caso de Jorge Pavez y Gerardo Hernández, «Regímenes de Trabajo, relaciones laborales y masculinidades en la gran minería del cobre (norte de Chile)» (pp. 167-264), exponen el caso de la minería en el Norte Grande de Chile, donde el ordenamiento a partir de «enclaves» productivos (pp. 205-221), aislados del «resto de la sociedad», vuelve un lugar particular el desarrollo del sector minero, el cual además se caracteriza por ser el sector más importante en términos estructurales, históricos y económicos en el país.

Si bien los autores reconocen que la minería es un sector que ha sido bastante estudiado, señalan también que «poco se ha investigado en relación con los aspectos socioculturales de la sociedad minera contemporánea», lo cual cobrará el foco temático de su trabajo, centrándose en «las relaciones de parentesco, las formas de comunidad laboral y familiar que se articulan en torno al trabajo, las lógicas del gasto y la deuda en la producción de las diferencias, los contratos sexuales, sociales y laborales que regulan estas diferencias (...), las expresiones rurales y urbanas, locales, regionales y transnacionales de las comunidades mineras» (p. 172).

Los autores darán cuenta de la evolución del sector, la composición de su cadena productiva y una revisión de las principales características asociadas a la fuerza de trabajo. A partir de una detallada revisión, Pavez y Hernández guían al lector en medio de un complejo laberinto marcado por la accidentabilidad laboral y las enfermedades del trabajo, las altas

remuneraciones, su estructuración y las jerarquías de rango (pp. 178-197), la expansión de la externalización, el ascendente proceso de reorganización del trabajo y el modelo productivo post-fordista, hasta los modelos familiares y las prácticas de consumo-endeudamiento más comunes (pp. 246-253), poniendo énfasis en la homosociabilidad del trabajo (pp. 221-234), y las consecuencias de la red de turnos y jornadas (pp. 197-221).

Cabe mencionar que, transversalmente, los autores y autoras del libro comparten la idea de que los procesos de transnacionalización de la economía chilena se encuentran articulados a las características geográfico-territoriales del país, y a una profunda desterritorialización y reterritorialización por medio de los cambios introducidos por el capital.

De la misma forma, este estudio sistemático de la comprensión de los sujetos-del-trabajo «más allá de las relaciones propiamente de fábricas» reactualiza e introduce un interesante debate sobre «la centralidad del trabajo», ya que los focos temáticos de la investigación, su metodología y la comprensión de la complejidad del trabajo, integran los estudios sobre el proceso de trabajo, las relaciones socio-laborales, las resistencias, las culturas laborales, las clases sociales y la localización de la producción en realidades periféricas del capitalismo como la chilena. Esto en definitiva le consagra como un texto fundamental para entender diacrónicamente las transformaciones del trabajo y los cambios en las relaciones sociales en el Chile neoliberal desde una lectura actualizada y rigurosa de la nueva matriz del empleo.

Autores**María Estela Lanari**

Profesora en Historia por la UN de La Plata, Master en Ciencias Sociales con mención en Economía y Doctora en Ciencias Sociales por Flacso. Directora del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Docente-Investigadora Categoría I. Consultora de organismos nacionales e internacionales.

Correo-e: melanari@mdp.edu.ar

Tania Aillón Gómez

Economista y socióloga. Doctora en Sociología por la Universidad Paris X, Nanterre-Francia. Investigadora asociada al laboratorio «Genre, Travail et Mobilités» (GTM)-CNRS, Paris-Francia. Investigadora del Instituto de Estudios Sociales y Económicos de la Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba-Bolivia, miembro activo del Grupo de Estudios del Trabajo «Llank'aymanta». Realiza investigaciones en el campo de la Sociología del Trabajo y de la Economía Política.

Correo-e: ledaillon@hotmail.com

Luis F. Castro López

Sociólogo, miembro del Grupo de Estudios del Trabajo Llank'aymanta. Especializado en investigaciones sobre subcontratación laboral y mercados de fuerza de trabajo. Colaborador en diferentes investigaciones del Instituto Estudios Sociales y Económicos de la Universidad Mayor de San Simón IESE-UMSS. Actualmente participa en la recolección de datos para un estudio sobre la movilidad espacial y laboral de los obreros de la industria manufacturera en Cochabamba, en calidad de investigador asociado al IESE-UMSS.

Correo-e: luisfclopez@gmail.com

Mauricio Piejko Patiño

Estudió economía en la Universidad Mayor de San Simón y desarrolla una tesis en el Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE-UMSS) sobre «Segmentación de mercados de trabajo y acumulación de capital en la industria de Cochabamba». Es coordinador general de la Sociedad Científica de Estudiantes de Economía -Sociesco-Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba-Bolivia. Miembro activo del Grupo de Estudios del Trabajo Llank'aymanta.

Correo-e: maury_p2@hotmail.com

José Dari Krein

Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT/IE/UNICAMP), Professor da Pós-Graduação do programa Trabalho e Sociedade do IFCH/UNICAMP, coordenação do programa de pós-graduação da área Economia social e do Trabalho e ex-presidente da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (gestão 2007-2009) e da direção da ALAST na gestão 2010-2013).

Correo-e: darikrein@gmail.com

Magda Barros Biavaschi

Pesquisadora Colaboradora no Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da Unicamp, CESIT/IE/UNICAMP, e Professora Convidada em cursos da Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, IFCH/UNICAMP e do IE/UNICAMP, é: bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS; Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC; Doutora em Economia Social do Trabalho pelo IE/UNICAMP e Pós-Doutora em Economia Social do Trabalho pelo IE/UNICAMP, com pesquisa sobre a terceirização

Correo-e: magdabia@terra.com.br

Helia Henríquez Riquelme

Socióloga, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Egresada de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Jefa de la Unidad de Estudios, Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo. Última publicación: «La extensión de beneficios: ¿una estrategia para debilitar el sindicato?». Serie Aportes al Debate Laboral, Departamento de Estudios Dirección del Trabajo, 2014.

Correo-e: heliahenriquez@gmail.com

Antonio Aravena Carrasco

Doctor en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Director Magíster en Sociología, Universidad ARCIS. Docente Universidad de Santiago de Chile y Universidad Alberto Hurtado. Última publicación: «Los trabajadores y el sindicalismo en Chile: nuevas expresiones a inicios del siglo XXI», en Paula Abal Medina, Bruno Fornillo y Gabriela Wyczykier, edit., *La forma sindical en Latinoamérica. Miradas contemporáneas*, Trilce, 2012.

Correo-e: antonioarav@gmail.com

Javier Pineda Duque

Economista de la Universidad del Valle, Colombia, Master en economía del CIDE, México y doctor por la Universidad de Durham, Inglaterra. Fue funcionario del Departamento Nacional de Planeación de Colombia y ha sido consultor de la OIT, el PNUD y la OIM. Desde el 2005 es profesor asociado a tiempo completo en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo-CIDER- de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia. Sus más recientes publicaciones son sobre: trabajo decente; trabajo de cuidado; masculinidades, género y desarrollo; emprendimiento y género; calidad del empleo; gobernanza, desarrollo local y empleo, entre otras.

Correo-e: jpineda@uniandes.edu.co <http://jpineda.uniandes.edu.co/Publicaciones.html>

Enrique Fernández-Maldonado Mujica

Sociólogo egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de maestría en investigación en Ciencia Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Ejerció como Director de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y como asesor principal en el Congreso de la República. Ha publicado artículos sobre temas de trabajo y políticas laborales, y los libros *Derechos Laborales y acuerdos de libre comercio. TLC con Estados Unidos y Acuerdo de Asociación Comercial Unión Europea-Comunidad Andina* (2008); *La Responsabilidad Social Empresarial en las Micro y Pequeñas Empresas de Lima* (2007, coautor con Luis Gálvez) y *Derechos Laborales y Responsabilidad Social en el Perú* (2004, coautor con Carlos Bedoya).

Correo-e: efernandezmaldonadom@gmail.com

Francisco Pucci

Doctor en Sociología. Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Coordinador del Grupo de Investigación «Sociología de la gestión de los recursos humanos» financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

Correo-e: francisco.pucci@cienciassociales.edu.uy

Mariela Quiñones

Doctora en Sociología. Profesora Agregada del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Integrante del Grupo de Investigación «Sociología de la gestión de los recursos humanos» financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

Correo-e: mariela.quinones@cienciassociales.edu.uy

Héctor Lucena

PH.D Universidad de Glasgow. Estudios Doctorales en Ciencias Sociales (1983), Maestría en Administración y Relaciones Laborales (1978), y de Grado en Relaciones Industriales (1967). Área de investigación: Relaciones de Trabajo. Ejerce su actividad académica en la Universidad de Carabobo, Valencia, en el Doctorado en Estudios del Trabajo y en Maestría de Derecho del Trabajo, así como invitado en otras instituciones. Tiene columna semanal en Políticas Públicas en diario El Mundo, Economía y Negocios; y columna Mundo Laboral en el semanario Correo del Caroní.

Correo-e: hector.lucena@gmail.com

www.hectorlucena.blogspot.com

Normas para autores

Los manuscritos enviados a la Revista son sometidos a la revisión del Comité Editor para garantizar que cumplan con los requisitos mínimos de calidad propios de una revista académica, y que sean procedentes dentro de la temática de *Cuadernos del Cendes* en particular. Si el veredicto del Comité es favorable, el texto se remite a expertos de reconocida trayectoria para su arbitraje, bajo el sistema doble ciego. Las sugerencias de los árbitros, cuando las hubiere, serán dadas a conocer, con la confidencialidad del caso, a cada autor.

Los artículos científicos a ser considerados para su publicación por el Comité Editor de la *Revista Cuadernos del Cendes* deben cumplir los siguientes requerimientos:

- Sólo se considerarán para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
- Las propuestas deben incluir el título del artículo, nombre del autor, sinopsis curricular, dirección electrónica, resúmenes en español e inglés, tres palabras clave utilizadas y el nombre del proyecto de investigación correspondiente. En ningún caso los resúmenes pueden exceder los 850 caracteres.
- Los artículos propuestos tendrán una extensión entre 20 y 30 páginas escritas a espacio y medio en letra 11 puntos y en papel tamaño carta, incluyendo las notas, cuadros y referencias bibliográficas.
- Las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico del Departamento de Publicaciones del Cendes: cupublicaciones@ucv.ve / cupublicaciones@gmail.com.
- Cuando se requiera el apoyo de gráficos, cuadros o mapas, se debe enviar una versión en blanco y negro a la medida de la mancha de la revista como parte del original, indicando el lugar y la página donde serán colocados.

- Las notas deben colocarse numeradas a pie de página y separadas de las referencias bibliográficas.
- Las referencias bibliográficas deben ser hechas con el sistema autor-fecha, incluyéndolas en el texto, por ejemplo: (Monedero, 2007). Cuando la referencia va entre comillas, el número de la página debe aparecer a continuación de la fecha, según el siguiente ejemplo: (Derrida, 2005:128), o cuando son varias páginas: (Salbuchi, 2005:83-84). Los datos completos de las referencias deben ser colocados en orden alfabético al final del artículo, de la siguiente manera, según el caso:

Casanova, Ramón (2007). *Cuaderno con apuntes etnográficos para repensar la escuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cendes.

Gutman, Graciela y Pablo Lavarello (2006). «Dinámicas recientes de las industrias agroalimentarias en el Mercosur: perspectivas y desafíos», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 63, pp. 59-83, Caracas.

Mayorga, René Antonio (2002). «Democracia y liderazgo político en Bolivia», en Wilhelm Hofmeister, ed., *Democracia y liderazgo político en América Latina*, Río de Janeiro, Fundación Adenauer.

El Comité Editor no asume el compromiso de mantener correspondencia con los autores sobre las decisiones adoptadas.